

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 6. April 2011

### **436. Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD) (Vernehmlassung)**

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2010 unterbreitet das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dem Regierungsrat Wortlaut und Bericht des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Stellungnahme. Dabei bittet der Bund die Kantone insbesondere, den aufgrund der Konvention erforderlichen legislativen und administrativen Handlungsbedarf zu benennen bzw. den allfälligen Mehraufwand gegenüber dem geltenden Behinderungsgleichstellungsgesetz zu bezeichnen.

Am 13. Dezember 2006 nahm die 61. UNO-Generalversammlung das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an. Am 30. März 2007 wurde die Konvention von 82 Staaten unterzeichnet und von einem Staat ratifiziert, was der höchsten Anzahl Unterzeichnungen am Eröffnungstag der Unterzeichnungsaufgabe in der Geschichte der UNO-Konventionen entspricht. Das Übereinkommen ist am 3. Mai 2008 nach der 20. Ratifikation in Kraft getreten. Bis am 1. Dezember 2010 haben 147 Staaten die Konvention unterzeichnet und 95 ratifiziert. Das Übereinkommen konkretisiert als völkerrechtlicher Vertrag bereits bestehende normierte Menschenrechte für die Lebenssituation behinderter Menschen. Ziel des Übereinkommens ist die Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen. Behinderte Menschen sollen in den vollen Genuss der grundlegenden Menschenrechte durch deren aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben kommen.

Der Integration von Menschen mit Behinderungen wird im Kanton Zürich bereits heute ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. So fördert der Kanton die Eingliederung behinderter Personen insbesondere durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und Arbeiten dienen. Zudem unternehmen die kantonalen und kommunalen Institutionen grosse Anstrengungen, ihre neuen sowie bestehenden Infrastrukturen behindertengerecht auszugestalten. Trotz des hohen Niveaus der Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen sind Mehrbelastungen des Kantons bei einer Ratifikation der Behindertenkonvention nicht ausgeschlossen. Diese hängen zum einen davon ab, inwieweit der Bund die Konvention umsetzen will und wie die sich daraus ergebende Gesetzesanpassungen die Kantone belasten. Zum anderen ist es trotz der anderslautenden Auffassung im

vorliegenden Bericht möglich, dass gewisse Bestimmungen der Behindertenkonvention von den schweizerischen Gerichten als direkt einklagbare, also justiziable Individualrechte interpretiert werden. Weitere Mehrbelastungen sind durch die für die Berichterstattung zusätzlich zu schaffenden Verwaltungsstellen zu erwarten. Der erläuternde Bericht lässt jedoch offen, ob diese beim Bund oder den Kantonen angesiedelt werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass eine Beurteilung der finanziellen und finanzpolitischen Konsequenzen derzeit schwierig erscheint.

Gemäss dem vorliegenden Bericht geht der Bundesrat bereits heute von einer grundsätzlichen Übereinstimmung der Schweizerischen Rechtsordnung mit der Konvention aus. Er räumt aber ein, dass es allenfalls Bereiche gebe, in denen noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Der Entscheid über das weitere Vorgehen wird nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens erfolgen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail an [dv-menschenrechte@eda.admin.ch](mailto:dv-menschenrechte@eda.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2010 unterbreiten Sie uns das UNO-Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Stellungnahme. Sie bitten uns insbesondere, den aus unserer Sicht aufgrund der Konvention erforderlichen legislativen und administrativen Handlungsbedarf zu benennen bzw. den das bereits geltende Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) übersteigenden allfälligen Mehraufwand zu bezeichnen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

#### ***A. Allgemeine Bemerkungen***

Das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend Behindertenkonvention) will die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen bekämpfen und deren selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben fördern. Die Behindertenkonvention enthält dazu zahlreiche präzise Vorgaben. Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bestehen in der Schweiz mit dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot und dem Behindertengleichstellungsgesetz bereits wichtige Grundlagen. Das Abkommen stimmt zudem mit

den Zielen der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen überein. Dies schliesst allerdings, wie durch die Fragestellung in Ihrem Schreiben auch nahegelegt wird, nicht aus, dass in gewissen Bereichen legislatorischer oder administrativer Handlungsbedarf besteht. Wir erachten das Übereinkommen als wichtigen Schritt zur Stärkung der Rechte behinderter Menschen und beurteilen den Beitritt deshalb grundsätzlich für wünschenswert.

***B. Handlungsbedarf von Bund und Kantonen  
zur Erfüllung des Übereinkommens***

Vorab ist festzuhalten, dass aufgrund der grundsätzlichen Übereinstimmung des Schweizerischen Rechts mit dem Übereinkommen nur in wenigen Bereichen legislatorische Anpassungen notwendig wären. So gehen wir davon aus, dass im Kanton Zürich in den Bereichen «Gesundheit», «öffentliche und soziale Sicherheit», «Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen und Einrichtungen», «behindertengerechtes Bauen im öffentlichen Strassenraum» und «behindertengerechter öffentlicher Verkehr» kein Handlungsbedarf besteht.

Anpassungsbedarf erkennen wir hingegen im Hochschulbereich. Vor dem Hintergrund des Behindertengleichstellungsgesetzes haben die Hochschulen im Kanton Zürich Beratungsstellen geschaffen oder besondere Ansprechpersonen bezeichnet. Diese werden beispielsweise dann einbezogen, wenn bei Prüfungen eine Behinderung berücksichtigt werden soll. Den Bemühungen um die Gleichberechtigung von Personen mit Behinderungen sind im Hochschulbereich allerdings Grenzen gesetzt. So kann bei Zulassungsprüfungen oder während des Studiums aus inhaltlichen Gründen nicht jeder Behinderung Rechnung getragen werden. Der selektive Charakter des höheren Bildungsbereichs und spezifische Voraussetzungen, die für einzelne Ausbildungen gegeben sein müssen, können in Einzelfällen der Kompensation von Behinderungen entgegenstehen. Zudem wäre die Schaffung besonderer Kategorien von Prüfungen und Curricula nicht finanzierbar. Im Bereich der Hochschulbildung würde der Beitritt zum Übereinkommen deshalb Handlungsbedarf begründen. Die Umsetzung der Konvention führte dabei zu weitreichenden Konsequenzen, von denen zumindest ein Teil mit Sinn und Zweck des höheren Bildungswesens schwer vereinbar wäre.

Schliesslich möchte wir der Vollständigkeit halber noch darauf hinweisen, dass bei einer Ratifikation der Behindertenkonvention im Bereich der privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse, dessen Regelung dem Bund obliegt, Änderungen notwendig werden. Gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. h des Übereinkommens ist die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und

Massnahmen zu fördern. In der Schweiz gilt bei privaten Arbeitsverhältnissen grundsätzlich weder das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 BV noch das BehiG. Dies bedeutet, dass kein ausdrückliches Diskriminierungsverbot im schweizerischen Privatrecht besteht. Der Schutz vor Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben kann jedoch beispielsweise aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers (Art. 328 OR) oder dem Verbot missbräuchlicher Kündigungen (Art. 336 OR) abgeleitet werden. Um das Übereinkommen in dieser Frage zu erfüllen, könnte beispielsweise das BehiG durch eine entsprechende Förderbestimmung ergänzt werden. Weiter müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit das Diskriminierungsverbot und die Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen auch bei privaten Arbeitsverhältnissen durchgesetzt werden könnte. Geprüft werden könnte unseres Erachtens zudem, ob die Stellung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung der Menschen mit Behinderung (EBGB) gestärkt werden sollte und das EBGB ebenfalls Massnahmen anordnen könnte.

### ***C. Schlussbemerkungen***

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass keine verlässliche Prognose für den Kanton Zürich zu den Folgen eines Beitritts der Schweiz zum Übereinkommen möglich ist. Insbesondere ist offen, in welchen Bereichen der Bund tatsächlich aufgrund des Übereinkommens legislieren wird und welches die sich daraus ergebenden gesetzgeberischen oder organisatorischen Verpflichtungen für den Kanton Zürich sein werden. Wir würden es deshalb begrüßen, wenn die Auswirkungen des Übereinkommens auf die kantonalen Vollzugsbehörden in der Botschaft detailliert dargestellt würden. Im Grundsatz bejahen wir aber, dass der Bundesrat einen Beitritt zum Übereinkommen prüft, da dieses ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Rechte behinderter Menschen darstellt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**