

Sitzung vom 3. Juli 2024

752. Anfrage (Inklusion an der UZH und den Fachhochschulen)

Kantonsrätin Wilma Willi, Stadel, und Mitunterzeichnende haben am 15. April 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Hochschulen sind gesetzlich verpflichtet, Menschen mit Behinderung das Studium zu ermöglichen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um das Bildungsangebot deren Bedürfnissen anzupassen. Den Medien war in den letzten Wochen wiederholt zu entnehmen, dass in Sachen Inklusion an den Hochschulen Unstimmigkeiten und Unzufriedenheit herrscht. Den Hochschulen wird vorgeworfen, dass kein Dialog bestehe – insbesondere mit der Kommission Studium und Behinderung des VSUZH – und eine Unkenntnis herrsche. Auch der Umgang der UZH mit Gesuchen für einen Nachteilsausgleich sowie die Fortschritte bezüglich Barrierefreiheit wurden von Betroffenen kritisiert.

Sollten diese Vorwürfe zutreffen, ist dieser Umstand zu beheben, damit der gesetzliche Auftrag des nationalen Behindertengleichstellungsgesetzes erfüllt wird. Die Hochschulen sollen Massnahmen ergreifen, um das Bildungsangebot den Bedürfnissen entsprechend anzupassen.

Wir bitten daher den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat allgemein zur Inklusion im Zusammenhang mit Studium von Menschen mit Behinderung, welche Ziele haben sich der Regierungsrat und die Hochschulen gesetzt und was wurde bislang zur Erreichung dieser Ziele unternommen?
2. Medial stand die UZH im Fokus. Wie ist die Situation bezüglich Anteil Studierender mit Behinderung, Gesuchslage und Dauer zur Beantwortung von Gesuchen, Nachteilsausgleich und Barrierefreiheit an den Fachhochschulen?
3. Mit welchen Massnahmen wird das Studieren für Menschen mit Behinderung bereits an der UZH und an der Fachhochschule erleichtert?
4. Welche weiteren Massnahmen sind geplant?
5. Welche Art von Nachteilsausgleichen wird Studierenden mit Behinderung bei Prüfungen und Semesterarbeiten gewährt?
6. Wie viele Gesuche wurden in den letzten Jahren beantragt und für welche Nachteilsausgleiche gewährt? Wir bitten um eine Auflistung der Entwicklung der letzten 5 Jahre.
7. Was waren die Begründungen in den letzten 2 Jahren für die Ablehnung von Gesuchen, und gibt es bei Ablehnung eine Beschwerdemöglichkeit?

8. Wie hat sich die personelle Zusammensetzung der für den Nachteilsausgleich zuständigen Stellen der Hochschule in den letzten 5 Jahren verändert? Mit wie viel mehr Stellen und Kosten ist zu rechnen, damit alle Gesuche innert Frist erledigt werden können?
9. Gestützt auf welche gesetzlichen Grundlagen und/oder Reglemente ist es nötig, dass bei chronischen Krankheiten der Nachteilsausgleich jedes Semester und teilweise sogar für jede Prüfung einzeln beantragt werden muss? Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass diese Praxis einen zusätzlichen und oftmals unnötigen zusätzlichen Aufwand für die Betroffenen bedeutet? Und wenn ja, ist er bereit, diese Praxis zu ändern oder die nötigen gesetzlichen und/oder reglementarischen Grundlagen anzupassen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Wilma Willi, Stadel, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Die Beantwortung der Fragen 2–9 erfolgt zuständigkeitshalber gemäss den Angaben der Universität Zürich (UZH), der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH). Teilweise erfolgen die Antworten zusammengefasst für alle vier Hochschulen, teilweise am Beispiel einer einzelnen Hochschule.

Zu Frage 1:

Die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot sind in der Bundesverfassung (SR 101) verankert. In Bezug auf Menschen mit Behinderung ist die Schweiz seit dem Inkrafttreten für die Schweiz des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK, SR 0.109), im Mai 2014 an die von diesem Übereinkommen gesetzten Standards gebunden. Der Regierungsrat hat zur Umsetzung der UN-BRK den Aktionsplan «Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025» erarbeitet. Dieser Aktionsplan nimmt die kantonalen Organisationen und damit auch die Zürcher Hochschulen in die Pflicht.

Den Zürcher Hochschulen kommt als akademische Einrichtungen bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung eine besondere Verantwortung zu. Sämtliche Hochschulen bekennen sich in ihrem Selbstverständnis zur Inklusion und setzen dies auch in der Praxis um. Sie haben in der Vergangenheit vielfältige Massnahmen auf regulatorischer, prozessualer und kommunikativer Ebene ergriffen, um dem Ziel einer barriere- und diskriminierungsfreien Bildungseinrichtung möglichst nahe

zu kommen. Dieses Ziel ist anspruchsvoll und den Hochschulen ist bewusst, dass hierzu weitere Anstrengungen nötig sind. Einige Massnahmen befinden sich deshalb in Planung oder bereits in Umsetzung. Weitere Angaben dazu ergeben sich direkt oder indirekt aus der Beantwortung der Fragen 2–9.

Zu Frage 2:

Der Anteil Studierender mit Behinderung oder chronischen Krankheiten wird an den Fachhochschulen nicht systematisch erfasst. Die ZHAW geht davon aus, dass rund 4–5% ihrer Studierenden tatsächlich einen Nachteilsausgleich beantragen. Die Bearbeitung der Anträge erfolgt fristgerecht. Die stetig steigende Zahl der Anträge stellt die Hochschulen allerdings vor grosse Herausforderungen.

Zu Frage 3:

Alle Hochschulen verfügen über Fachstellen für Belange zu Gleichstellung, Inklusion und Diversität. Diese bieten den Hochschulangehörigen ein vielfältiges Beratungsangebot und gewährleisten den Zugang zu allen relevanten Informationen. Bei den Massnahmen geht es in erster Linie um die flexible Anpassung der Lehr-, Lern- sowie Arbeitsbedingungen an individuelle Bedürfnisse der Personen mit Behinderung oder chronischen Krankheiten. Im Vordergrund steht der Nachteilsausgleich (vgl. Beantwortung der Frage 5). Weitere Massnahmen betreffen z. B. die Zuteilung barrierefreier Räume, Beschaffung barrierefreier Studienliteratur, Sitzplatzreservierungen, Vermittlung von Assistenzdienstleistungen oder eine akustische Unterstützung bei Hörbehinderung. Auf baulicher Ebene setzen sich die Hochschulen dafür ein, den direkten wie auch digitalen Zugang zur Infrastruktur zu verbessern bzw. die bestehenden Hindernisse in den Bestandesbauten kontinuierlich abzubauen.

Zu Frage 4:

Die Massnahmen werden regelmässig überprüft und gegebenenfalls optimiert. Die ZHAW hat 2023 zur hindernisfreien Lehre das Online-Modul «Grundlagen der hindernisfreien Didaktik» eingeführt mit dem Ziel, bei den Dozierenden spezifische Kompetenzen aufzubauen. Bei konkreten Umsetzungsfragen werden die Dozierenden von einem Team von Expertinnen und Experten unterstützt.

Die UZH hat 2024 das Projekt «UZH Accessible» gestartet. Das Projekt will Hindernisse für Menschen mit Behinderung an der UZH systematisch identifizieren und abbauen. Es gliedert sich in drei Teilprojekte:

- Bauliche Barrierefreiheit: Analyse von rund 80 Liegenschaften, Massnahmenplan zur Behebung festgestellter Barrieren innerhalb von fünf Jahren, Erstellung von Richtlinien für Neubauten.

- Technologische Barrierefreiheit: Eingehende Analyse der e-Accessibility ausgewählter Applikationen, Lehrveranstaltungen und Lehrmittel, Festlegen von Mindeststandards der e-Accessibility (digitale Dokumente, Webseiten, Applikationen), Vorgehensplanung zur wesentlichen Verbesserung der e-Accessibility innerhalb von fünf Jahren.
- Kulturelle und organisatorische Barrierefreiheit: Analyse von kulturellen und organisatorischen Barrieren, Massnahmenplan zur Sensibilisierung und Behebung der Barrieren innerhalb von fünf Jahren, Erstellung von Richtlinien zur künftigen Vermeidung kultureller und organisationaler Barrieren.

Die UZH wird zudem neu eine zentrale Inklusionsstelle einrichten. Ihr wird die universitätsweite Themenführung bezüglich «Inclusion/Disability» sowie die Vernetzung und Koordination aller zuständigen dezentralen Stellen in diesem Bereich obliegen. In diesem Rahmen wird sie auch massgeblich an der Leitung des Projekts «UZH Accessible» beteiligt sein.

Zu Frage 5:

Die Nachteilsausgleiche werden nach den individuellen Bedürfnissen der Studierenden gewährt und sind daher sehr unterschiedlich. Beispiele für mögliche Nachteilsausgleiche bei Leistungsnachweisen sind: Zusatzzeit bei Prüfungen, separater oder reizreduzierter Prüfungsraum, reservierter Sitzplatz im Prüfungsraum, Benutzung eines (persönlichen) Laptops bei Prüfungen, Tragen von Kopfhörern bei Prüfungen, spezifisches Prüfungs- bzw. Antwortformat, Absolvierung der Prüfung in Anwesenheit eines Assistenzhundes, Pausenzeit während Prüfungen, Benutzung von speziellem Mobiliar oder von Hilfsmitteln, Nichtbewertung der Rechtschreibung, Fristerstreckung bei Arbeiten, Beiziehen von Dolmetscherinnen und Dolmetschern für Gebärdensprache.

Zu Frage 6:

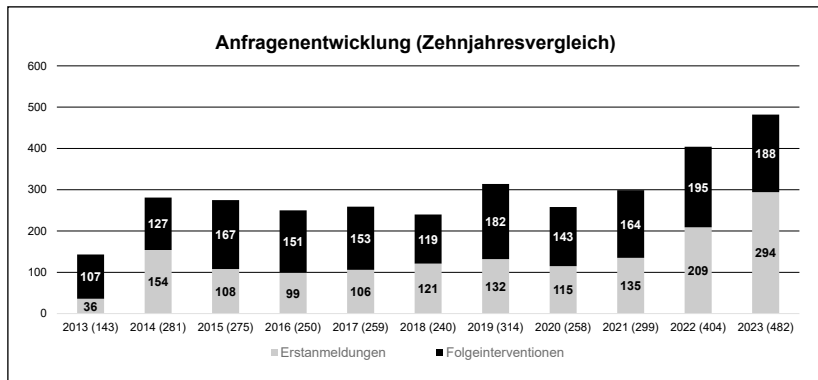
An der PHZH werden während der Ausbildung über alle Studiengänge hinweg jährlich 30–40 Anträge gestellt. In Bezug auf die Genehmigungen sowie die Antragslage betreffend die Aufnahmeprüfungen verfügt die PHZH über keine Angaben. Die ZHAW erfasst Anträge auf Nachteilsausgleiche seit zwei Jahren. In Jahr 2022 wurden 267 und im Jahr 2023 329 Anträge gestellt. Die Anträge wurden wie folgt begründet:

- ADHS (38%)
- Lese- und Rechtschreibschwäche (14%)
- Psychischen Behinderung/Erkrankung (12%)
- Chronische Krankheit (11%)
- ASS (5%)
- Sehbehinderung (3%)

- Diskalkulie (2%)
- Mobilitätsbehinderung (1%)
- Hörbehinderung (1%)
- Sonstiges (13%)

An der ZHdK erfolgte bislang keine systematische Erfassung der Anträge, weshalb keine Zahlen vorliegen. Auf Beginn des Herbstsemesters 2024/2025 ist die Einführung einer zentralen Erfassung vorgesehen.

Die Fachstelle Studium und Behinderung (FSB) der UZH begleitete im Jahr 2019 314 Studierende mit Behinderung bzw. chronischen Krankheiten. Im Jahr 2023 waren es 482 Studierende. Die Entwicklung über die letzten zehn Jahre ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen:



Die UZH stellt eine Zunahme der Anträge insbesondere im Bereich der nicht sichtbaren Behinderungen fest. Am häufigsten wird die FSB aufgrund von Neurodiversität (z. B. ADHS, Dyslexie oder Asperger-Autismus) kontaktiert. Sichtbare Behinderungen wie z. B. Mobilitätsbeeinträchtigungen oder Sinnesbeeinträchtigungen wurden im Jahr 2023 in 9% der Fälle geltend gemacht (43 Personen). Die FSB berät Studierende und spricht Empfehlungen zuhanden der Fakultäten aus. Wie die Rückmeldungen der Fakultäten zeigen, hat sich die Zahl der Anträge seit 2019 mehr als verdoppelt.

Zu Frage 7:

Ein Antrag auf Nachteilsausgleich wird selten vollständig abgelehnt. Dies ist massgeblich darauf zurückzuführen, dass die Beratungsstellen an den Hochschulen frühzeitig in den Beurteilungsprozess eingebunden sind. Werden Anträge nicht oder nur teilweise bewilligt, ergibt sich dies vorwiegend aus formalen Gründen oder aus der Unvereinbarkeit der beantragten nachteilsausgleichenden Massnahme mit den Lernzielen. An der PHZH werden Anträge im Aufnahmeverfahren dann abgelehnt, wenn

die Beeinträchtigung gemäss Einschätzung der Aufnahmekommission und einer vertrauensärztlichen Abklärung die berufliche Eignung als Lehrperson ausschliesst.

Gegen Entscheide der Hochschulen kann Rekurs bei der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen eingereicht werden.

Zu Frage 8:

Wieviele personelle Mittel für die Bearbeitung von Anträgen auf Nachteilsausgleiche aufgewendet werden, lässt sich nicht abschliessend bestimmen, da ein Grossteil des Aufwands in den ordentlichen Strukturen der Fakultäten bzw. Departemente der Hochschulen anfällt. Dieser wird nicht spezifisch erfasst. Die ZHAW hat im Jahr 2022 innerhalb der Stabstelle «Diversity» eine Stelle (0,7 Vollzeitäquivalente [VZÄ]) für den Nachteilsausgleich eingerichtet, die im Jahr 2023 nochmals um 10% erhöht wurde. Das Departement Gesundheit der ZHAW verfügt zusätzlich über eine separate Beratungsstelle, die im Zusammenhang mit dem Thema Nachteilsausgleich jährlich 200–300 Arbeitsstunden aufwendet. Die FSB der UZH hat in den letzten fünf Jahren den Bereich Nachteilsausgleich mit rund 2,0 VZÄ betreut. Mit der Einrichtung der neuen zentralen Inklusionsstelle (1,63 VZÄ, vgl. Beantwortung der Frage 4) wird die Situation an der UZH insgesamt weiter verbessert. Die Philosophische Fakultät, welche die meisten Anträge auf Nachteilsausgleiche verzeichnet, setzt besondere personelle Mittel im Umfang von 0,7 VZÄ ein.

Die Hochschulen gehen von einem weiteren Anstieg der Anträge auf Nachteilsausgleich aus, weshalb die Personalressourcen situationsbezogen überprüft werden.

Zu Frage 9:

Nachteilsausgleiche können im Rahmen des Studiums semesterweise oder auch für die ganze Studiendauer gesprochen werden. Die Grundlage dafür bilden die einschlägigen Rechtsgrundlagen zu den Studiengängen (Rahmenverordnungen und Studienordnungen) oder spezifische Reglemente. Eine semesterweise Gewährung ist dann sinnvoll, wenn die gesundheitliche Entwicklung nicht absehbar ist oder sich die Anforderungen ans Studium in seinem Verlauf ändern. Bei sorgfältiger Abwägung kann mit der semesterweisen Gewährung von Nachteilsausgleichen der jeweiligen Situation angemessen Rechnung getragen werden.

An der UZH, auf die sich die Frage hauptsächlich beziehen dürfte, müssen bei andauernden Beeinträchtigungen, wie bei chronischen Krankheiten und Behinderungen, nur beim Erstantrag und später bei sich ändernden Umständen die Anspruchsgrundlagen durch die Studierenden belegt werden. In nachfolgenden Semestern sind einzig die Module anzugeben, für welche die gewährten Nachteilsausgleiche gelten sollen.

Dies ist notwendig, weil derzeit keine Verknüpfung zwischen der Modulbuchungsdatenbank und den Anträgen auf Nachteilsausgleiche besteht. Mit diesem Prozess können die konkreten Massnahmen für die Leistungsnachweise und Lehrveranstaltungen im entsprechenden Semester umgesetzt werden.

Die UZH überprüft derzeit die regulatorischen Grundlagen und deren Anpassung. Der Prozess zur Antragstellung soll optimiert und digital vereinfacht werden. Ziel ist, den Aufwand für die Studierenden zu reduzieren.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli