

Eidgenössische Departement des Innern (EDI)
Frau Elisabeth Baume-Schneider
Bundesrätin

Eingereicht per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 23. September 2025

Stellungnahme von AvenirSocial über die Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» und indirekter Gegenvorschlag

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Chancengerechtigkeit sowie für eine qualitativ hochstehende Soziale Arbeit.

Angesichts der Grundprinzipien, die in unserem Berufskodex¹ verankert sind, können wir unsere tiefe Unzufriedenheit mit dem indirekten Gegenvorschlag nur zum Ausdruck bringen. In der vorgeschlagenen Form erfüllt er die zentralen Forderungen der Initiative nur unzureichend. Er verfehlt das Ziel echter Inklusion und ignoriert das Selbstbestimmungsrecht der Menschen. Insbesondere das Recht der Betroffenen, ihren Lebensort und ihre Lebensform zu wählen und selbstbestimmtes Wohnen zu geniessen, wird im Gegenentwurf nicht gewährleistet. Ebenso wenig ist im IV-Teil das Recht auf Assistenzleistungen vorgesehen, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Daher fordert unser Berufsverband eine erneute Prüfung des direkten Gegenentwurfs.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen, und hoffen, dass unsere Bedenken berücksichtigt werden. Unsere Stellungnahme stützt sich auf die Stellungnahme von Inclusion Handicap.

¹ Beck et al. (2010). Berufskodex der Sozialen Arbeit Schweiz. AvenirSocial. http://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/SCR_Berufskodex_De_A5_db_221020.pdf

Das Wesentliche in Kürze

Die Inklusions-Initiative ist für viele Menschen mit Behinderungen mit grossen Hoffnungen verbunden. So erhoffen sie sich, dass sich ihre Lebenssituation verbessert und dass die Schweiz – als Unterzeichnerin der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) – sich für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen einsetzt. Dazu hat sich die Schweiz mit der Unterzeichnung 2014 verpflichtet. Zudem soll sie insbesondere die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts ermöglichen und die nötigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen sicherstellen.

Der indirekte Gegenvorschlag muss die Weichen für eine fortschrittliche Behinderten- und Inklusionspolitik stellen. Uns ist bewusst, dass die Umsetzung der BRK nicht allein und sofort durch den Erlass eines Inklusionsgesetzes sowie einer Revision des Invalidenversicherungsgesetzes gewährleistet werden kann. Die Umsetzung kann deshalb auch schrittweise erfolgen. Ein konkreter und abgestimmter Plan dazu ist dafür jedoch unerlässlich. Im Inklusionsgesetz müssen Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen auf die erforderlichen Unterstützungsmassnahmen verankert werden. Es müssen eine gemeinsame Strategie von Bund und Kantonen sowie Aktionspläne zur Umsetzung der BRK verankert werden. Dabei ist sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände angemessen einbezogen werden. Zudem müssen die Fortschritte der Schweiz bei der Umsetzung der BRK mithilfe eines Monitorings überprüft werden. All dies ist mit dem vorliegenden Vorentwurf nicht gewährleistet. Zudem erfasst das Inklusionsgesetz mit einem sehr engen Behinderungsbegriff nur Personen, die eine Leistung der Invalidenversicherung beziehen. Das sind jedoch nur rund ein Viertel der Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Darüber hinaus beschränkt es sich thematisch fast ausschliesslich auf das Wohnen. Von einem Rahmengesetz kann deshalb keine Rede sein.

Er muss den Rechtsanspruch auf die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts für Menschen mit Behinderungen sicherstellen. Er muss den Kantonen den klaren Auftrag erteilen, Menschen mit Behinderungen dieselbe Wahlfreiheit wie allen Bürgerinnen und Bürgern zu garantieren und die erforderlichen Unterstützungsleistungen sicherzustellen. Es braucht Vorgaben und Übergangsbestimmungen, die aufzeigen, wie eine konsequente Förderung des selbstbestimmten Wohnens aussehen muss. Zudem sind Bestimmungen erforderlich, die den notwendigen Ressourcentransfer weg von den Institutionen und hin zu ambulanten Unterstützungsleistungen für die betroffenen Menschen sicherstellen. All dies wird im vorliegenden Gegenvorschlag nicht umgesetzt. Nach wie vor liegt das Gewicht beim Wohnen in Institutionen. Institutionen sind jedoch kein Ort, an dem Inklusion gefördert wird. Der Bund geht auch nicht mit gutem Beispiel voran, sei es durch Anreize für die Kantone oder durch den Ausbau seiner eigenen Assistenz- und Unterstützungsleistungen (siehe unten zum Assistenzbeitrag), sondern beschränkt sich auf unverbindliche Ziele, Grundsätze und Kriterien.

Der zweite Teil des Gegenvorschlags enthält Vorschläge für Massnahmen der Invalidenversicherung. Für ein selbstbestimmtes Leben ist ein besserer Zugang zum Assistenzbeitrag sowie zu modernen Hilfsmitteln und Dienstleistungen Dritter (z.B. Gebärdensprachdolmetschung) entscheidend. Heute nutzen jedoch nur rund 5'000 Personen den Assistenzbeitrag, da die aktuelle Ausgestaltung sehr viele Menschen mit Behinderungen ausschliesst. Massnahmen für einen verbesserten Zugang zu diesen Leistungen bleiben im Gegenvorschlag weitgehend aus oder sind sehr zaghaft. Damit verpasst der Bundesrat die Chance, mit einer Offensive bei den IV-Unterstützungsleistungen für mehr Inklusion in den Bereichen Wohnen, Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe zu sorgen und den Kantonen ein positives Beispiel zu geben. Positiv zu würdigen ist jedoch,

dass der Gegenvorschlag Pilotversuche zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens ermöglicht.

Angesichts der Anliegen der Inklusions-Initiative und des sehr begrenzten direkten Nutzens für die betroffenen Menschen mit Behinderungen ist der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf des Gegenvorschlags enttäuschend und keineswegs eine angemessene Antwort auf die Inklusions-Initiative.

Grundsätzliche Kritik am Inklusionsgesetz

Der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend BRK-Ausschuss) hat die Schweiz im Jahr 2022 deutlich für ihre unzureichende Umsetzung der BRK kritisiert². Es ist zwar nachvollziehbar, dass die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nicht durch ein einziges Gesetz für alle Lebensbereiche sichergestellt werden kann. Ein Inklusionsgesetz, das seinen Namen verdient, muss jedoch zumindest die Weichen für eine fortschrittlichere Inklusionspolitik für die nächsten 10 bis 20 Jahre stellen. Dies gelingt dem Vorentwurf jedoch nicht.

Der Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen erfasst mit einem sehr engen Behinderungsbegriff nur diejenigen Personen, welche eine Leistung der Invalidenversicherung beanspruchen. Somit erfasst das neue Inklusionsgesetz von vornherein nur rund einen Viertel der von einer Behinderung betroffenen Personen. Nicht erfasst ist die Person, welche im AHV-Alter einen Hirnschlag erleidet oder einen Unfall hatte und auf Hilfsmittel angewiesen ist. Nicht erfasst sind etwa auch Personen mit Dyslexie oder ADHS, das erst im Erwachsenenalter diagnostiziert wurde. Das ist für ein Gesetz, welches die Umsetzung der BRK voranbringen sollte, nicht akzeptabel. Es fehlen Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen sowie klare Verpflichtungen von Bund und Kantonen, die nötigen Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen zu ergreifen.

Der Vorentwurf des Inklusionsgesetzes bleibt damit ambitionslos und ohne Gesamtkonzept. Die Verpflichtungen von Bund und Kantonen sowie die Rechtsansprüche der Menschen mit Behinderungen müssen klargestellt und organisatorische Vorkehrungen für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung getroffen werden. Das Gesetz muss zumindest grundsätzlich alle 1,9 Millionen Menschen, die in der Schweiz mit einer Behinderung leben, erfassen. Allfällige Einschränkungen können in den Bestimmungen zu einzelnen Lebensbereichen (z. B. Wohnen) getroffen werden. All dies muss nachgebessert werden, damit das Inklusionsgesetz tatsächlich die Weichen für die Inklusionspolitik stellt und einen verbindlichen Rahmen vorgibt.

Verpasster Systemwechsel beim Wohnen

Die Thematik des Wohnens wurde als Schwerpunkt des Inklusionsgesetzes angekündigt. Zu Recht, denn selbstbestimmtes Wohnen ist ein entscheidender Faktor für die Inklusion und es besteht grosser Handlungsbedarf. Mit dem Inklusionsgesetz soll das bestehende Rahmengesetz (Bundesgesetzes Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen; IFEG) zum Wohnen in Institutionen ersetzt werden. Doch auch hier überzeugt der Vorentwurf nicht. Es legt nach wie vor zu viel Gewicht auf das Wohnen in Institutionen. Eine koordinierte Strategie von Bund und Kantonen für den Übergang fehlt. Im Vorentwurf fehlt ebenfalls der klare Auftrag an die Kantone, die freie

² Siehe dazu die abschliessenden Bemerkungen des BRK-Ausschusses vom 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1.

Wahl der Wohnform und des Wohnorts zu gewährleisten. Menschen mit Behinderungen haben somit keinen Rechtsanspruch auf die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts. Der Bund geht auch nicht mit gutem Beispiel voran, sondern definiert lediglich Ziele, Grundsätze und Kriterien. Verbindliche Massnahmen fehlen. So fehlen auch Übergangsbestimmungen und Vorgaben des Bundes, wie eine stärkere Förderung des selbstbestimmten Wohnens und eine Reduktion von Institutionen bewerkstelligt werden sollen. Insbesondere fehlen Bestimmungen zum notwendigen Ressourcentransfer von den Institutionen hin zu den betroffenen Menschen. Dies ist umso erstaunlicher, als das Parlament dem Bundesrat mit der Motion 24.3003 "Modernisierung des IFEG" erst kürzlich den Auftrag gegeben hat, das selbstbestimmte Wohnen sicherzustellen. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt fest, dass der Zugang zu den Leistungen nicht für alle Zielgruppen sichergestellt ist und es unklare Rahmenbedingungen gibt³.

Der Handlungsbedarf ist gross. Die vorgeschlagenen Formulierungen im Inklusionsgesetz sind jedoch zahnlos. Ein Übergang zum selbstbestimmten Wohnen kann nur gelingen, wenn finanzielle Mittel umgelagert werden - weg von den Institutionen, hin zum Ausbau ambulanter Unterstützungsleistungen. Zudem ist ein Ausbau des Assistenzbeitrags der IV notwendig. Diese Leistungen müssen besser koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Mit dem Inklusionsgesetz muss eine gemeinsame Strategie von Bund und Kantonen verankert werden. Damit das selbstbestimmte Wohnen verwirklicht werden kann, ist auf allen Ebenen mehr Klarheit und Verbindlichkeit erforderlich.

Zu den Anpassungen im Invalidenversicherungsgesetz

Im zweiten Teil des Gegenvorschlags werden im Rahmen des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) nur sehr wenige Änderungen vorgeschlagen. Ein verbesserter Zugang zum Assistenzbeitrag, Hilfsmitteln und persönlichen Dienstleistungen sowie gar ein Ausbau der entsprechenden Leistungen in den Bereichen Wohnen, Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe bleiben weitgehend aus⁴. Dies ist jedoch Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen und ein Kernanliegen der Inklusions-Initiative. Die IVG-Änderungen beinhalten lediglich Massnahmen zur Einflussnahme auf die Preisgestaltung bei Hilfsmitteln, den Zugang von Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit zum Assistenzbeitrag sowie die Ermöglichung von Pilotversuchen im Hinblick auf eine Vereinfachung der IV-Unterstützungsleistungen. Zudem werden einzelne Verordnungsänderungen angekündigt. Die vorgeschlagenen bzw. in Aussicht gestellten Änderungen des IVG und des IVV beinhalten aber grösstenteils lediglich die Umsetzung von ohnehin bereits an den Bundesrat überwiesenen parlamentarischen Vorstössen. Sie stellen keine Antwort auf die Inklusions-Initiative dar.

Im Rahmen der IV-Gesetzgebung braucht es auf verschiedenen Ebenen deutliche Verbesserungen. Zentral ist ein verbesserter Zugang der verschiedenen Formen von Behinderungen zum Assistenzbeitrag, zur Hilflosenentschädigung sowie zu Hilfsmitteln. Und es braucht einen verbesserten Zugang insbesondere auch für Menschen mit

³ Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, abrufbar unter <https://www.efk.admin.ch/pruefung/massnahmen-im-bereich-selbstbestimmtes-wohnen-fur-menschen-mit-behinderungen/> (28.07.2025), Das Wichtigste in Kürze.

⁴ Siehe zum Assistenzbeitrag auch Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, Kap. 2.4, S. 29 f.

Behinderungen, die erst im AHV-Alter auf Hilfsmittel wie z.B. Hörgeräte oder Rollstühle angewiesen sind. Bei den Dienstleistungen Dritter braucht es zudem eine Ausweitung auf die Pflege gesellschaftlicher Kontakte sowie eine Erhöhung des Höchstbetrags für die Ausübung des Berufs (v.a. Gebärdensprach- und Schriftdolmetschleistungen).

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und für Fragen steht Ihnen Emilie Clavel, Co-Geschäftsleiterin von AvenirSocial, via a.clavel@avenirsocial.ch zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Emilie Clavel
Co-Geschäftsleiterin

Camille Naef
Verantwortliche Fachliche Grundlagen