autismus schweiz
autisme suisse
autismo svizzera

Riedhofstrasse 354
8049 Zürich

044 341 13 13
kommunikation@autismus.ch
www.autismus.ch

Indirekter Gegenentwurf zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)»

Stellungnahme autismus schweiz

Zürich, 15. Oktober 2025

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum indirekten Gegenentwurf zur Inklusions-Initiative Stellung zu nehmen.
Die Inklusions-Initiative ist für viele Menschen mit Behinderungen mit grossen Hoffnungen verbunden. Sie soll den Weg ebnen für eine umfassende Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen – ein Ziel, zu dem sich die Schweiz mit der Unterzeichnung der UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet hat. Besonders wichtig sind dabei die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts sowie der Zugang zu den notwendigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen.
Vor diesem Hintergrund ist der zur Vernehmlassung vorgelegte Vorentwurf des Gegenvorschlags enttäuschend. Er greift die zentralen Anliegen der Inklusions-Initiative nicht auf und setzt keine Impulse für eine zukunftsgerichtete Behinderten- und Inklusionspolitik.
Der Entwurf des Inklusionsgesetzes definiert einen Behinderungsbegriff, der rund drei Viertel der Menschen mit Behinderungen ausschliesst. Im Bereich Wohnen wird die Chance verpasst, einen klaren Rechtsanspruch auf selbstbestimmtes Wohnen zu verankern und die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen eindeutig zu regeln. Eine koordinierte Gesamtstrategie zur Sicherstellung selbstbestimmten Wohnens fehlt gänzlich.
Auch im Rahmen des Invalidenversicherungsgesetzes bleibt der Entwurf hinter den Erwartungen zurück: Der Zugang zu notwendigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen sowie zu modernen Hilfsmitteln wird nicht verbessert, und bestehende Leistungen werden nicht gestärkt.

Ein besonders eklatanter Mangel zeigt sich im Bereich der unterstützten Kommunikation. Für einen Teil der Menschen im Autismus-Spektrum, insbesondere jene mit hohem Unterstützungsbedarf, ist unterstützte Kommunikation zentral, um sich auszudrücken, mit ihrer Umwelt in Kontakt zu treten und selbstbestimmt Entscheidungen treffen zu können. Als Verein, der sich für die Rechte und Bedürfnisse von Menschen im Autismus-Spektrum einsetzt, stellen wir fest, dass in diesem Bereich erheblicher gesetzlicher Handlungsbedarf besteht. Der Vorentwurf enthält keinerlei Regelungen oder Strategien zur Förderung der unterstützten Kommunikation. Es fehlen verbindliche gesetzliche Grundlagen, die den Zugang zu geeigneten Kommunikationshilfen, die Finanzierung von Hilfsmitteln und Therapien sowie die Ausbildung und Entschädigung von Fachpersonen sicherstellen. Diese Lücke führt in der Praxis dazu, dass viele betroffene Personen keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugang zu notwendiger Kommunikationsunterstützung erhalten – was einer echten gesellschaftlichen Inklusion diametral entgegensteht.

Insgesamt bietet der Vorentwurf des Gegenvorschlags keinen bedeutenden Mehrwert für Menschen mit Behinderungen. Er zielt weit an ihren berechtigten Forderungen vorbei. Soll der Gegenvorschlag eine Antwort auf die Inklusions-Initiative sein, so muss er markant verbessert werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Rückmeldungen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.





Rita Apfelbaum
Präsidentin autismus schweiz

Regula Buehler
Geschäftsleitung autismus schweiz

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze ... 3
1.1 Grundsätzliche Kritik am Inklusionsgesetz ... 4
1.2 Verpasster Systemwechsel beim Wohnen ... 5
1.3 Zu den Anpassungen im Invalidenversicherungsgesetz ... 5
2. Ausgangslage: Inklusions-Initiative verlangt BRK-Umsetzung ... 7
3. Zum VE-InG ... 7
3.1 Einleitung ... 7
3.2 Zu enger Geltungsbereich ... 8
3.2.1 Sachlicher Geltungsbereich ... 8
3.2.2 Persönlicher Geltungsbereich ... 9
3.3 Zu wenig verpflichtend und präzis ... 11
3.4 Fehlen von Rechtsansprüchen ... 12
3.5 Fehlen von organisatorischen Vorkehren zur Umsetzung der BRK ... 13
3.6 Fehlen einer unabhängigen BRK-Monitoring-Stelle ... 15
3.7 Insbesondere zum Wohnen ... 15
3.7.1 Einleitung ... 15
3.7.2 Zum 3. Abschnitt ... 16
3.7.2 Zum 4. Abschnitt ... 18
4. Zum VE-Teilrevision IVG ... 18
4.1 Einleitung ... 18
4.2 Assistenzbeitrag: Verbesserung des Zugangs ... 19
4.3 Assistenzbeitrag: Optimierungen ... 21
4.4 Hilfsmittel ... 22

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. Sie soll dazu führen, dass sich die Schweiz entschlossen an die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen macht. Dazu hat sich die Schweiz mit der Unterzeichnung der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) 2014 verpflichtet. Zudem soll sie insbesondere die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts ermöglichen und die nötigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen sicherstellen. Damit der Gegenvorschlag einen unmittelbaren Mehrwert für Menschen mit Behinderungen hat, muss er demzufolge Folgendes beinhalten:

- Er muss die Weichen für eine fortschrittliche Behinderten- und Inklusionspolitik der nächsten 10 bis 20 Jahre im Sinne der BRK 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 durchaus 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 ausbauen würde (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 kritisiert.[1] 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. Die 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. Das sind rund 450'000 Personen. In der Schweiz leben jedoch mehr als 1,9 Millionen Menschen mit Behinderungen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (nachfolgend BehiG).[2] 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.
- Es fehlt die klare Verpflichtung, dass Bund und Kantone eine gemeinsame Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK vorlegen müssen.
- Es wird im Vorentwurf nicht genügend dafür gesorgt, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände gebührend miteinbezogen werden.
- Es fehlen Bestimmungen, die dafür sorgen, dass die Fortschritte der Schweiz bei der Umsetzung der BRK laufend überprüft werden (Monitoring).
- Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen zeigen, dass kein Gesamtkonzept vorhanden ist. Sie sind zu wenig präzis und erfassen lediglich den Wohnbereich.

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 organisatorischen Vorkehren für die Umsetzung der tatsächlichen

[1] Siehe dazu die abschliessenden Bemerkungen des BRK-Ausschusses vom 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1.
[2] Siehe die Zahlen des Bundesamtes für Statistik.

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 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 gibt.[3]

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 aus.[4] Dies ist jedoch Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen und ein Kernanliegen der Inklusions-Initiative. Die IVG-Änderungen beinhalten lediglich Massnahmen

[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/prufung/massnahmen-im-bereich-selbstbestimmtes-wohnen-fur-menschen-mit-behinderungen/ (04.07.2025), 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.

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 Behinderungsarten zum Assistenzbeitrag, zur Hilflosenentschädigung sowie zu Hilfsmitteln. Dies gilt insbesondere für Menschen mit einer psychischen, kognitiven oder Sinnesbehinderungen. Und es braucht einen verbesserten Zugang insbesondere auch für Menschen mit 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). Nachfolgend die Beurteilung zu den einzelnen IVG-Leistungen:

Hilfsmittel

Wir begrüssen die vorgesehenen Änderungen bei Art. 21^{quater} Abs. 2, Art. 21^{quinquies} und Art. 21^{sexies} IVG; haben sie doch zum Ziel, aktiver auf die Preisgestaltung der Hilfsmittel Einfluss zu nehmen. Es ist allerdings unklar, ob Versicherte dadurch tatsächlich einen besseren Zugang zu Hilfsmitteln haben werden, die dem technischen Fortschritt gerecht werden.

Wir befürworten die im Rahmen der nächsten Revision der IVV in Aussicht gestellte Einführung von Auslandspreisvergleichen bei Hilfsmitteln sowie die Möglichkeit für Arbeitgebende, für Versicherte ein Gesuch um Hilfsmittel am Arbeitsplatz einzureichen (in Umsetzung der Motion Lohr: 21.4089).

Was im Vorentwurf aber gänzlich fehlt, ist ein verbesserter Zugang zu Hörgeräten und allgemein zu Hilfsmitteln für Menschen mit Behinderungen, die erst im AHV-Alter auf Hilfsmittel angewiesen sind. Auch fehlt eine Ausweitung der Dienstleistungen Dritter (anstelle eines Hilfsmittels) auf die Pflege gesellschaftlicher Kontakte sowie eine Erhöhung des Höchstbetrags für die Ausübung des Berufs. Um den Anliegen der Inklusions-Initiative gerecht zu werden, braucht es daher zusätzliche Verbesserungen im Hilfsmittelbereich (inkl. Dienstleistungen Dritter), die auf verschiedenen Regelungsstufen umgesetzt werden können.

Assistenzbeitrag und Hilflosenentschädigung

Wir begrüssen die vorgeschlagene Aufhebung von Art. 42^{quater} Abs. 2 IVG. Damit haben Versicherte mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit neu grundsätzlich Zugang zum Assistenzbeitrag und müssen keine strengen Zusatzvoraussetzungen erfüllen.

Was im Vorentwurf aber gänzlich fehlt, ist ein verbesserter Zugang zum Assistenzbeitrag für Minderjährige, für Menschen mit Sinnesbehinderungen und mit kognitiven Beeinträchtigungen (für sie ist das aktuell anwendbare Abklärungsinstrument FAKT ungeeignet), für Menschen im AHV-Alter sowie für Personen mit einer Hilflosenentschädigung der Unfall- oder Militärversicherung. Auch fehlt im Vorentwurf eine Ausweitung des Kreises der Assistenzpersonen, eine Erhöhung des Assistenzbeitrages und der Höchstbeträge sowie ein Ausbau der Beratungsleistungen. Ebenso fehlt die Ausweitung des Anspruchs auf eine Hilflosenentschädigung und somit ein Zugang zum Assistenzbeitrag für schwerhörige und gehörlose Erwachsene sowie für Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung. Um den Anliegen der Inklusions-Initiative gerecht zu werden, braucht es daher zusätzliche Verbesserungen im Bereich des Assistenzbeitrages und bei der Hilflosenentschädigung (als Grundvoraussetzung des Anspruchs auf einen Assistenzbeitrag), die ebenfalls auf verschiedenen Regelungsstufen umgesetzt werden können.

Pilotversuche gemäss Art. 68quater IVG

Wir begrüssen die vorgeschlagene Änderung von Art. 68quater IVG und die Ermöglichung von Pilotversuchen zum Zweck der selbstbestimmten Lebensführung. Die Komplexität des geltenden Systems muss reduziert werden, damit das selbstbestimmte und eigenverantwortliche Leben für Versicherte einfacher zugänglich wird.

Ausgangslage: Inklusions-Initiative verlangt BRK-Umsetzung

Seit der Ratifizierung der BRK durch die Schweiz im Jahr 2014 sind Bund und Kantone rechtlich zu ihrer umfassenden Umsetzung verpflichtet. Dazu gehört insbesondere die Gewährleistung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung für *alle Menschen mit Behinderungen*[5] *in allen Lebens- und Sachbereichen*.[6]

Bis heute fehlen eine Strategie zur schrittweisen Umsetzung der BRK sowie die erforderlichen Massnahmen rechtsetzender, rechtsanwendender und planerischer Natur.[7] Entsprechend sind Menschen mit Behinderungen nach wie vor mit tiefgreifenden und weitreichenden Einschränkungen ihrer Rechte konfrontiert.

Dies ist der Grund, wieso Menschen mit Behinderungen, ihre Verbände sowie weitere Organisationen der Zivilgesellschaft im September 2024 die Inklusions-Initiative eingereicht haben. Mit dieser fordern wir eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverfassung, damit die Verpflichtungen aus der BRK endlich umgesetzt werden. Wir verlangen insbesondere das Recht auf persönliche und technische Assistenz zwecks Sicherstellung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung sowie das Recht auf freie Wahl der Wohnform und des Wohnortes.

Uns ist bewusst, dass die Umsetzung der BRK nicht allein durch den Erlass eines Inklusionsgesetzes und einer Revision des IVG gewährleistet werden kann. Wir messen deshalb den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates daran, inwiefern er die Weichen für eine umfassende, wenn auch schrittweise Umsetzung der BRK stellt sowie in ausgewählten Lebensbereichen tatsächlich zur Verwirklichung des selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen beitragen kann.

Zum VE-InG

Einleitung

Die Verpackung täuscht: Der als «Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen» betitelte Vorentwurf (abgekürzt «Inklusionsrahmengesetz» in den bundesrätlichen Erläuterungen) gibt vor, etwas zu sein, was er nicht ist. Ein *Inklusions*gesetz, welches als indirekter Gegenvorschlag zur Inklusions-Initiative verkauft wird, muss ein Gesetz sein, welches inhaltlich und konzeptionell die Weichen für die Politik der Inklusion von Menschen mit Behinderungen stellt, und damit für die BRK-Umsetzung in den nächsten 10 bis 20 Jahren. Ein solches Gesetz kann zwar nicht alle Benachteiligungen im Alltag der Menschen mit Behinderungen von heute auf morgen beseitigen; allein kann es auch nicht Inklusion, bzw. die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gewährleisten. Ein Gesetz, welches Inklusionsgesetz genannt wird, muss aber zwingend den Plan aufstellen, wie dies schrittweise erfolgt und die hierzu notwendigen inhaltlichen Verpflichtungen und organisatorischen Vorkehren beinhalten.

[5] Art. 1 Abs. 2 BRK sowie Präambel, lit. e.
[6] Siehe die entsprechende Verpflichtung in Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BRK.
[7] Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, Kap. 2.1, S. 24.

Der als Inklusionsrahmengesetz bezeichnete Vorentwurf kann seine eigenen Ansprüche nicht einlösen. Es handelt sich beim Vorentwurf lediglich um ein Gesetz über das Wohnen von Menschen mit Behinderungen in Institutionen, geschmückt mit wenigen, wirkungslosen Bestimmungen zur Inklusion und selbstbestimmten Lebensführung. Entsprechend besteht der Vorentwurf auch fast zur Hälfte aus den (leicht überarbeiteten) Bestimmungen des Bundesgesetzes Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), welches bezweckt, «invaliden Personen» den Zugang zu einer Institution zu gewährleisten. Nachfolgend wird näher ausgeführt, weshalb der Vorentwurf des Inklusionsgesetzes in dieser Form inakzeptabel.

Zu enger Geltungsbereich

Der Geltungsbereich eines Gesetzes des Bundes über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen muss in persönlicher und sachlicher Hinsicht so festgelegt werden, dass er für *alle* Menschen mit Behinderungen greift und für die schrittweise Gewährleistung ihrer *rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung* in *allen* Lebensbereichen den Rahmen steckt.

3.2.1 Sachlicher Geltungsbereich

In sachlicher Hinsicht greift der VE-InG gänzlich zu kurz: Nur die wenigsten Bestimmungen des VE-InG gelten für alle Sach- und Lebensbereiche.[8] Ansonsten **beschränkt** er **sich** in einem unnötig engen verfassungsrechtlichen Korsett (Art. 112b Abs. 3 BV) **auf eine ungenügende Regelung des Bereichs Wohnens**.[9] Dies verkennt das Anliegen der Inklusions-Initiative und die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes.[10] Entgegen seiner Bezeichnung kann das Inklusionsgesetz schon nur deshalb in keiner Weise den von der Inklusions-Initiative geforderten Rahmen für die Grundlagen und Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den nächsten zwei Jahrzehnten gewährleisten. An dieser Stelle ist auch daran zu erinnern, dass die von der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit Motion 24.3003 «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» am 6. März 2025 an den Bundesrat überwiesen worden ist. Damit wurde er beauftragt, «durch eine Revision des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sowie der weiteren damit verbundenen Bundesgesetze zeitgemässe Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform sowie ihren Wohnort frei und selbstbestimmt wählen können sowie die hierzu nötige Unterstützung erhalten.» Selbst ohne die Inklusions-Initiative müsste der Bundesrat handeln, um das Recht von Menschen mit Behinderungen auf freie Wahl der Wohnform und des Wohnortes zu gewährleisten.

Es erscheint zwar politisch realistisch und durchaus sinnvoll, beim erstmaligen Erlass eines InG wenige wichtige Lebens- und Sachbereiche auszuwählen, in denen die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen durch spezifische Bestimmungen gewährleistet werden soll. Auf eine Konkretisierung der BRK-Verpflichtungen nur für ausgewählte Bereiche darf sich aber ein Inklusionsgesetz als Rahmengesetz keineswegs beschränken, geschweige denn auf eine isolierte Regelung im Bereich des Wohnens.

[8] Art. 1-3 sowie Art. 11 [ausser Abs. 2]) VE-InG. Siehe die Kritik zu diesen allgemeinen Bestimmungen unten Ziff. 0, 0 und 0.
[9] Dazu unten Ziff. 0.
[10] Der Bund verfügt in zahlreichen Lebensbereichen über explizite Kompetenzen, wie etwa: Art. 65 (Statistik), Art. 61a (Bildungsraum Schweiz), Art. 63 (Berufsbildung), Art. 63a (Hochschulen), Art. 64a (Weiterbildung), Art. 66 (Ausbildungsbeiträge), Art. 68 (Sport), Art. 69 Abs. 2 (Kultur), Art. 70 (Sprachen), Art. 75 (Raumplanung), Art. 87 (ÖV), Art. 92 (Post- und Fernmeldewesen), Art. 93 (Radio- und Fernsehen), Art. 108 (Wohnbau und Wohneigentumsförderung), Art. 110 Abs. 1 lit. a (Schutz der Arbeitnehmenden), Art. 112a-c, Art. 117b (Pflege), Art. 122 (Zivilrecht) sowie Art. 124 BV (Opferhilfe).

Die erste Auflage eines InG, um die es vorliegend geht, muss so konzipiert sein, dass das Gesetz im Laufe der Zeit ergänzt werden kann, insbesondere mit weiteren spezifischen Sach- und Lebensbereichen.[11] Es **muss** zudem **zwingend Bestimmungen enthalten, welche gewährleisten, dass die BRK schrittweise umgesetzt wird.** Dazu braucht es im Gesetz eine allgemeine Verpflichtung des Bundes und der Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, von Amtes wegen alle erforderlichen Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen zu ergreifen, die zur Unterlassung von Eingriffen in die Rechte aus der BRK, zu ihrem Schutz und für ihre Gewährleistung erforderlich sind. Es ist zu spezifizieren, dass die Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen insbesondere in den Formen der Rechtsetzung, der Rechtsanwendung und der Planung ergriffen werden müssen und dass sie sachliche, technische, personelle, finanzielle, organisatorische und verfahrensmässige Vorkehren mitumfassen. Um die kontinuierliche Umsetzung der BRK sicherzustellen, sind in das InG auch organisatorische Vorkehren – wie etwa verbindliche Strategien, Aktionspläne und ein unabhängiges Monitoring der Umsetzung der BRK – zu verankern. **Diese müssen für Bund und Kantone sowie alle BRK-Bereiche gelten.**[12] Schliesslich ist der Bund im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Befugnisse auch verpflichtet, die Umsetzung der BRK durch die Kantone sicherzustellen und diese bei ihren entsprechenden Massnahmen zu unterstützen.

3.2.2 Persönlicher Geltungsbereich

Der Begriff der Behinderung bzw. des Menschen mit Behinderung wurde nicht erst durch die Ratifizierung der BRK[13] Bestandteil des Schweizer Rechts. Im Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 2 BV hat das Bundesgericht schon lange und in konstanter Rechtsprechung festgehalten, dass eine *Behinderung* vorliegt, wenn die betroffene Person in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt ist und diese Beeinträchtigung schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte ihrer Lebensführung hat.[14] Art. 2 Abs. 1 BehiG definiert den Menschen mit Behinderung als Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. In der laufenden BehiG-Teilrevision ist vorgesehen, Art. 2 Abs. 1 noch näher am Wortlaut der BRK zu formulieren.[15] Drei Kantone, Basel-Stadt, Basel-Land und Wallis, haben entsprechende Definitionen in ihre Gesetze aufgenommen, die im Bereich der kantonalen Kompetenzen die Umsetzung der BRK sicherstellen sollen.[16]

Es ist vor diesem völker-, verfassungs- und bundesrechtlichen Hintergrund unverständlich, wie eng der persönliche Geltungsbereich des VE-InG gefasst worden ist. Dieser verengt sich einzig auf Menschen mit Behinderungen im Sinne von Art. 112b BV (Art. 1 Abs. 1 VE-InG). Gemäss Botschaft des Bundesrates sind mit dem Begriff der Invaliden in Art. 112b BV erwerbsunfähige Personen im Sinne der Invalidenversicherung gemeint.[17] Nach Art. 8 Abs. 1 ATSG ist «Invalidität» die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit. Die Invalidität kann nach Art. 4 Abs. 1 IVG Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall sein.

[11] So auch zurückhaltend angetönt in den Erläuterungen des Bundesrates, Ziff. 6.1.2.
[12] Art. 11 und 12 VE-InG sind in dieser Hinsicht ungenügend, dazu unten Ziff. 0 und 0.
[13] Art. 1 Abs. 2, in Verbindung mit der Präambel, lit. e BRK.
[14] Siehe etwa BGE 135 I 49 E. 6.1; BGE 139 I 169 E. 7.2.4.
[15] Gemäss Art. 2 Abs. 1 E-BehiG bedeutet *Mensch mit Behinderungen* eine Person, die voraussichtlich dauernde körperliche, geistige, psychische oder sensorische Beeinträchtigungen hat, die sie in Wechselwirkung mit ihrer Umgebung an der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft hindern.
[16] § 3 Abs. 1 BRG BS (AG 140.500); § 3 Abs. 1 BRG BL (SGS 109); Art. 2 Abs. 1 GRIMB VS (SGS 850.6). Auch Art. 4 lit. a des Vorprojekts für ein Behindertengleichstellungsgesetz im Kanton Genf enthält eine entsprechende Definition.
[17] Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2001 2229, 2439; Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005 (BBl 2005 6029, 6205).

Die Begriffsdefinition in der Botschaft wird in der heutigen Lehre zwar als zu eng kritisiert. Wie weit jedoch dieser Begriff gemäss dieser Kritik zu verstehen ist, bleibt unklar. Nach Giovanni BIAGGINI sind nicht alle Menschen mit Behinderungen, aber zusätzlich zu den dauerhaften Erwerbsunfähigen «wohl auch» weitere von der IV-Gesetzgebung erfasste Personen gemeint.[18] THOMAS GÄCHTER/MARTINA PHILIPPO halten fest, dass sich der Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung nicht nur auf die rentenbegründende Invalidität bezieht. Vielmehr müsse er «einen weiteren Kreis von gesundheitlich beeinträchtigten Personen erfassen, deren Erwerbsfähigkeit oder deren Fähigkeit, sich in einem nichterwerblichen Aufgabenbereich zu betätigen, beeinträchtigt oder bedroht ist». [19]. ANNE-SYLVIE DUPONT konkretisiert ihr weites Verständnis der Invalidität als «tout état de fait susceptible de donner droit à des prestations de l'AI, conformément à l'art. 4 al. 2 LAI (...) sans égard à la perte de gain». Auch müssten ihrer Ansicht nach diejenigen Personen erfasst werden, die von Invalidität bedroht sind.[20] HARDY LANDOLT wiederum hält fest, dass die Botschaft ein «weites Begriffsverständnis vorschlagen» würde, der jedenfalls nicht leistungsspezifisch sei.[21] Die Anknüpfung an die Erwerbsunfähigkeit scheint er nicht in Frage zu stellen.

Der Erläuternde Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 25. Juni 2025 bringt keine Klärung und auch keine Korrektur des vorgesehenen Gesetzeswortlaut, wenn er vor dem Hintergrund der erwähnten Lehre in Ziff. 7.1 festhält: «Aus diesem Grund zielt dieser Vorentwurf auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im weiteren Sinne, namentlich von Personen, die Unterstützungs- und Begleitmassnahmen nach Artikel 112b BV erhalten.»

Die Formulierung in Art. 1 Abs. 1 VE-InG erfasst *ausdrücklich* nicht alle Menschen mit Behinderungen nach BRK, BV und BehiG, sondern ausschliesslich «Invalide» im Sinne von Art. 112b BV. Durch die Formulierung des Bundesrates wird gar eine Auslegung der «Invalidität» nach Art. 112b BV im Lichte der BRK verunmöglicht: Wenn Menschen mit Behinderungen im Sinne von BRK, BV und BehiG gemeint sein sollen, dann ist es unnötig, auf Art. 112b BV zu verweisen.

Es ist davon auszugehen, dass von den über 1.9 Mio. Menschen mit Behinderungen gemäss Bundesamt für Statistik[22] gut zwei Drittel nicht erfasst sein dürften[23], unter ihnen etwa:

- Personen, die im AHV-Alter z.B. einen Hirnschlag erleiden, an MS erkranken oder einen Unfall hatten und anschliessend auf Hilfsmittel der AHV (z.B. Rollstuhl) angewiesen sind oder Personen, die erst im AHV-Alter erblinden
- Personen mit Dyslexie
- Viele Personen mit ADHS
- Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung, die dank psychiatrisch-psychotherapeutischer Behandlung voll arbeitsfähig sind

[18] GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Zürich 2017, N 3 zu Art. 112b.
[19] THOMAS GÄCHTER/MARTINA FILIPPO, in: BERNHARD WALDMANN, EVA MARIA BELSER, ASTRID EPINEY, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, N 9 Art. 112b.
[20] ANNE- SYLVIE DUPONT, in: VINCENT MARTENET, JACQUES DUBEY, Commentaire romand Constitution fédérale, Basel 2021, N 11 zu Art. 112b.
[21] HARDY LANDOLT, in: BERNHARD EHRENZELLER et al., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2023, N 10 zu Art. 112b.
[22] Siehe oben Fn. 2.
[23] Siehe dazu die Statistik der IV. Demnach erhielten im Dezember 2024 254'236 Personen eine Invalidenrente der IV, 215'785 Personen erhielten Eingliederungsmassnahmen und 39'052 eine Hilflosenentschädigung. Zum Unterschied zwischen Menschen mit Behinderungen und «invaliden» Personen, siehe auch den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 16.

Wir fordern daher:

- **Ein Inklusionsgesetz des Bundes muss zwingend auch diejenigen inhaltlichen und organisatorischen Querschnittsbestimmungen enthalten, die zur kontinuierlichen Umsetzung der BRK erforderlich sind. Es muss neben dem Bereich Wohnen zudem auch Bestimmungen enthalten, welche die Weichen stellen für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Assistenz sowie ihre Inklusion in den Bereichen Bildung und Arbeit.**
- **Ein Inklusionsgesetz des Bundes muss zwingend für alle Menschen mit Behinderungen im Sinne von BRK, BV und BehiG gelten, nicht nur für «Invalide» gemäss Art. 112b BV. Dies gilt insbesondere für seine inhaltlichen und organisatorischen Querschnittsbestimmungen. Eine Einschränkung des persönlichen Geltungsbereichs könnte hingegen, bei Bedarf und unter Berücksichtigung der BRK-Verpflichtungen, bereichsspezifisch vorgenommen werden.**[24]

Zu wenig verpflichtend und präzis

In seiner Medienmeldung vom 25.6.2025 hielt der Bundesrat fest, dass er die Kernanliegen der Inklusions-Initiative unterstützt. Weil aber die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen nicht zu «direkten Verbesserungen im Lebensalltag der betroffenen Menschen» führen würden, schlägt er auf Ebene des Gesetzes Massnahmen vor, mit denen die «Anliegen der Initiative gezielter und rascher umgesetzt werden» können.

Es bleibt **schleierhaft, welche Gesetzesbestimmungen des VE-InG zu den direkten Verbesserungen im Lebensalltag der Betroffenen führen sollen**, welche die Inklusions-Initiative angeblich nicht zur Folge hätte. Vielmehr fällt der Vorentwurf sowohl hinsichtlich der **Unverbindlichkeit** als auch der **mangelnden Präzision** seiner ausschliesslich programmatischen Bestimmungen[25] auf. Letztlich wiederholt der VE-InG höchst punktuell Gesetzgebungsaufträge, die bereits vor 25 Jahren (Art. 8 Abs. 4 BV). bzw. vor 11 Jahren (BRK) an Bund und Kantone erteilt worden sind. Er bleibt dabei derart abstrakt, dass der Bundesrat darauf gestützt keine Verordnung erlassen könnte. In einem ersten Schritt müssten weitere gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Dies wirft die Frage auf: Weshalb werden nicht jetzt, direkt im VE-InG, griffige Bestimmungen verankert? Gerade weil die erwähnten Gesetzgebungsaufträge in BV und BRK bis heute nicht genügend umgesetzt worden sind, haben Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen die Inklusion-Initiative eingereicht. Ein Gesetz, welches sich weitgehend darauf beschränkt, die Aufträge auf einer zu abstrakten Ebene zu wiederholen, kann keine Antwort darauf sein.

Hinzukommen Probleme der Gesetzessystematik: Bereits bei der Gliederung der zwei ersten Abschnitte und den gewählten Begrifflichkeiten stiftet der Vorentwurf mehr Verwirrung, als es Klarheit bringt. Dies beginnt damit, dass die Regelungen zu Zweck (Art. 1 VE-InG), Gegenstand (Art. 2 VE-InG) und Zielen der Inklusion (Art. 3 VE-InG) inhaltlich überlappende Aussagen enthalten. So wiederholt Art. 1 Abs. 2 VE-InG lediglich dessen Abs. 1, ohne etwas Neues zu regeln oder zu konkretisieren, mit dem Ergebnis der folgenden Aussage: Zum Zweck der *Förderung der unabhängigen Lebensführung* «sieht das Gesetz vor», dass betroffene Personen *ihre Lebensführung selbst wählen und bestimmen* können. Dabei hilft es auch nicht, dass Art. 2 VE-InG Zielaussagen und Art. 3 VE-InG dann schliesslich eine eigene Aufzählung von (zusätzlichen) Inklusionszielen enthält. Hinter der Formulierung «sieht das Gesetz vor» in Art. 1 Abs. 2 VE-InG steht in Wirklichkeit wenig. Art. 4

[24] Dies gilt für bereichspezifische Bestimmungen des Gesetzes, welche Lösungen auf Lebenslagen schaffen wollen, welche nicht alle Menschen mit Behinderungen teilen.
[25] Dazu unten Ziff. 0.

VE-InG[26] mit dem Titel «Allgemeine Grundsätze» erstreckt sich als Teil des 3. Abschnitts zum Wohnen nicht auf das Ziel der unabhängigen Lebensführung insgesamt, sondern beschränkt sich darauf, Bund und Kantone zu verpflichten, Art. 19 BRK mit Bezug auf das Wohnen umzusetzen. Die gesetzestechnisch unübliche und verwirrende Gesamtkonstruktion untergräbt zusätzlich die normative Tragweite der einzelnen Bestimmungen (bspw. von Art. 11 Abs. 1 VE-InG[27]).

Wir fordern daher:

- **Der VE-InG ist bezüglich Systematik und Begrifflichkeiten grundlegend zu überarbeiten.**
- **Die Massnahmen, zu deren Umsetzung Bund und Kantone verpflichtet werden, müssen so präzis formuliert sein, dass der Bundesrat gestützt darauf die notwendigen Verordnungen erlassen kann und die Kantone die nötige Klarheit haben, um ihrerseits tätig zu werden.**

Fehlen von Rechtsansprüchen

Seit Inkrafttreten von Art. 8 Abs. 4 BV vor einem Vierteljahrhundert und des BehiG wenige Jahre später hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen kein Selbstläufer ist. Dies selbst dann, wenn, wie im Bereich des öffentlichen Verkehrs, zwar lange, aber verbindliche Umsetzungsfristen vorgesehen werden. Die für vereinzelte Bereiche des BehiG geltenden Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen (Art. 7 und 8 BehiG)[28] und Beschwerderechte ihrer Organisationen (Art. 9 BehiG) haben sich deshalb als unabdingbares Instrument zur Förderung und Überprüfung der Gesetzesumsetzung erwiesen.[29] Entsprechend hat der BRK-Ausschuss die Schweiz dazu angehalten, den rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu stärken.[30] Bereits mehrere Kantone haben solche Bestimmungen in ihre Gesetzgebung zur Umsetzung der BR aufgenommen.[31]

Vor dem Hintergrund der bis heute höchst zögerlichen, im besten Fall punktuellen, nicht koordinierten Umsetzung der rechtlichen Verpflichtungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen stellt die **Gewährleistung von Rechtsansprüche** ein **Kerninhalt der Inklusions-Initiative** dar: Art. 8a Abs. 1 der Inklusions-Initiative gibt Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit einen Anspruch auf die für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen, insbesondere auf personelle und technische Assistenz. Gemäss Abs. 2 haben Menschen mit Behinderungen zudem das Recht, ihren Wohnort und ihre Wohnform frei zu wählen sowie im Rahmen der Verhältnismässigkeit einen Anspruch auf die dafür erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen.

In seinen Erläuterungen, Ziff. 6.1.2, hält der Bundesrat ausdrücklich fest, dass es sich beim VE-InG um einen *programmatischen* Rahmen für die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen handelt. «Der vorgegebene Rahmen soll Bund und Kantone dabei unterstützen, die

[26] Mehr zu dieser Bestimmung unten unter Ziff. 0.
[27] Dazu unten Ziff. 0.
[28] Die aktuell laufende Teilrevision des BehiG will zudem neu auch Rechtsansprüche im Bereich der Arbeit verankern (siehe Art. 8a E-BehiG) sowie die Rechstansprüche mit Bezug auf Dienstleistungen Privater ausweiten (siehe Art. 8 Abs. 3 und 4 E-BehiG).
[29] Siehe dazu auch die Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000, wonach das Beschwerderecht der Behindertenorganisationen es erlaubt, die Verfahren auf die zentralen Fragen zu konzentrieren (BBl 2000, 1808 f.).
[30] Abschliessenden Bemerkungen des BRK-Ausschusses vom 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1, Ziff. 11 f.
[31] § 8 ff. BRG BS (AG 140.500); § 8 ff. BRG BL (SGS 109); Art. 35a ff. GRIMB VS (SGS 850.6). Auch Art. 21 ff. des Vorprojekts für ein Behindertengleichstellungsgesetz im Kanton Genf sieht solche Rechtsansprüche vor.

Massnahmen und Leistungen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen so auszugestalten, dass sie den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz Rechnung tragen.» Daraus folgt unmissverständlich, dass Menschen mit Behinderungen, die trotz dieses Rahmens weiterhin mit Einschränkungen ihrer Rechte konfrontiert sehen, gestützt auf den VE-InG keinerlei Rechtsansprüche geltend machen können.

Wir fordern daher:

- **Im InG sind – in Ergänzung zum BehiG – Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen zu verankern, auf deren Grundlage die Rechtsdurchsetzung im Einzelfall eingefordert werden kann.**
- **Weiter sind auch Bestimmungen zur Beweislasterleichterung, zum Klage- und Beschwerderecht von Verbänden sowie zur Unentgeltlichkeit des Verfahrens vorzusehen.**

Fehlen von organisatorischen Vorkehren zur Umsetzung der BRK

Der BRK-Ausschuss stellte in den abschliessenden Bemerkungen zur Initialüberprüfung der Schweiz zahlreiche Konventionsverletzungen in sämtlichen Lebensbereichen fest.[32] Es zeigt sich, dass die Umsetzung der BRK ein strukturiertes Vorgehen erfordert. Bis heute fehlen allerdings eine Strategie zur schrittweisen Umsetzung des Übereinkommens in allen Lebens- und Sachbereichen sowie die erforderlichen Massnahmen rechtsetzender, rechtsanwendender und planerischer Natur.

Für eine progressive, tatsächliche Umsetzung der BRK sollten im InG die folgenden organisatorischen Vorkehren verankert werden:

- Mit Blick auf die Verwirklichung derjenigen Verpflichtungen der BRK, die nicht unmittelbar umfassend umgesetzt werden können,[33] sollte eine **Planungspflicht** für Bund und Kantone eingeführt werden. Die Planung umfasst den regelmässigen Erlass von Strategien und den zu ihrer Umsetzung erforderlichen Aktionsplänen, die konkrete Massnahmen und Instrumente vorsehen. Ein wesentlicher Aspekt der Planung beinhaltet die Koordination zwischen Bund und Kantonen.
- Der Bund sollte seine Gesetzgebung umfassend danach überprüfen, ob das geltende Bundesrecht und seine Umsetzung mit den Verpflichtungen aus der BRK übereinstimmen (**Initialprüfung der Gesetzgebung**). Im InG ist eine entsprechende Überprüfungspflicht mit einer Frist von fünf Jahren vorzusehen. Auf der Grundlage dieser Überprüfung sind bestehende Erlasse im Sinne der BRK anzupassen. Ebenfalls bedarf es eines Überprüfungsmechanismus bei der Einführung neuer Erlasse hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit der BRK.
- Zur Umsetzung der BRK ist eine **Erweiterung der Kompetenzen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen** (EBGB) erforderlich. Neben den bislang in Art. 19 BehiG verankerten Kompetenzen sollte die Zuständigkeit des EBGB insbesondere die Verantwortung für die Umsetzung der Planungspflicht des Bundes (regelmässige Erstellung von Strategie und Aktionsplänen), die Koordination zwischen Bund und Kantonen zur Umsetzung der BRK, die Initialprüfung der Gesetzgebung sowie die Prüfung neuer Gesetzgebungsprojekte anderer Gliederungseinheit der Bundesverwaltung mit Blick

[32] Abschliessenden Bemerkungen des BRK-Ausschusses vom 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1.
[33] Dies sind insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Sinne von Art. 4 Abs. 2 BRK.

auf die Übereinstimmung mit der BRK umfassen. Zur Bewältigung dieser Aufgaben drängt es sich auf, das **EBGB in ein Bundesamt zu überführen** und dieses mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, das analoge Aufgaben im Bereich der Geschlechtergleichstellung wahrnimmt, als Bundesamt organisiert ist. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie.

- Es bedarf einer **Institutionalisierung des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen** und ihrer Organisationen bei der Umsetzung der BRK. Dies anerkennt im Grundsatz auch der Vorentwurf, die entsprechenden Bestimmungen in Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 3 VE-InG bleiben allerdings zu vage.[34] Für einen wirksamen Einbezug wäre etwa ein Inklusionsrat zu schaffen, der sich insbesondere zu den Umsetzungsstrategien und Aktionsplänen äussern und Empfehlungen abgeben könnte. Die Organisation und die Aufgaben dieses Inklusionsrates sollten im InG präzise umschrieben werden.

Die in **Art. 11 und 12 VE-InG vorgesehenen Umsetzungsmassnahmen** erweisen sich vor diesem Hintergrund in mehrfacher Hinsicht als **unzureichend**: Zunächst sind sie aufgrund des zu eng gefassten sachlichen und persönlichen Geltungsbereichs des Vorentwurfs[35] eingeschränkt. Nur aus dieser Optik lässt sich erklären, weshalb **Art. 11 Abs. 1 und 2** sowie **Art. 12 VE-InG nur die Kantone, nicht aber den Bund verpflichtet** und weshalb **Art. 12 VE-InG** sich **explizit auf die Bereiche Wohnen und Arbeit beschränkt.**[36] Der Bundesrat stützt sich hier wiederum ausschliesslich auf Art. 112b BV, anstatt nach einem umfassenden Ansatz vorzugehen. Die Verpflichtung für die Erstellung von Aktionsplänen müsste sich an Bund *und* Kantone richten und sämtliche Rechte der BRK – das heisst sämtliche Lebensbereiche – betreffen. Die für die Umsetzung der BRK elementare Koordination zwischen Bund und Kantonen wird in Art. 11 Abs. 4 VE-InG zwar angetönt, auch diesbezüglich bedürfte es aber einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit organisatorischen und inhaltlichen Vorgaben; und nicht bloss unverbindliche Austauschtreffen. Zu begrüssen ist, dass in Art. 11 Abs. 2 VE-InG die Problematik des (interkantonalen) Wohnortswechsels als notwendiger Bestandteil der Koordination unter den Kantonen aufgegriffen wird. Auch diese Bestimmung enthält allerdings wieder einen zu tief angelegten Verpflichtungsgrad («sorgen für die Umsetzung von Massnahmen»; «zu erleichtern»; anstatt z.B. «stellen sicher, dass alle Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets frei wechseln können»).

Wir fordern daher:

- **Es ist ein Abschnitt mit organisatorischen Vorkehren und Handlungsinstrumenten zu erarbeiten, der den Rahmen der Inklusionspolitik sowie deren Weiterentwicklung in den nächsten 20 Jahren sicherstellt.**
- **Dieser Abschnitt umfasst insbesondere eine Planungspflicht für Bund- und Kantone, die Verpflichtung für eine Initialprüfung der Gesetzgebung, die Überführung des EBGB in ein Bundesamt mit erweiterten Kompetenzen sowie die Institutionalisierung des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen.**

[34] Nicht nachvollziehbar ist zudem, weshalb Art. 12 Abs. 3 VE-InG anders als Art. 11 Abs. 3 VE-InG nur den Einbezug der Behindertenorganisationen, nicht aber den direkten Einbezug von Menschen mit Behinderungen vorsieht.
[35] Oben Ziff. 0.
[36] Auch der Verweis in Art. 11 Abs. 1 VE-InG auf die «Ziele dieses Gesetzes» führt aufgrund der vagen und unpräzisen Zielbestimmungen (dazu oben Ziff. 0) des Vorentwurfs in die Leere.

Fehlen einer unabhängigen BRK-Monitoring-Stelle

Art. 33 Abs. 2 BRK verpflichtet die Schweiz zur Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle zur Überprüfung der Umsetzung der Konvention. Bislang ist die Schweiz dieser Verpflichtung nicht nachgekommen. Mit der Einführung des InG sollte die Gelegenheit ergriffen werden, diesen für die Umsetzung der BRK zentralen **Kontrollmechanismus** endlich einzurichten. Als Vorbild könnte die in Deutschland bestehende Monitoring-Stelle dienen. Diese ist als Abteilung des Deutschen Institut für Menschenrechte (nationale Menschenrechtsinstitution) organisiert und begleitet sowohl den Bund wie auch die Bundesländer.

Das neue Inklusionsgesetz muss zudem auch Funktionsweise sowie Aufgaben der unabhängigen Monitoringstelle festhalten. Zu Letzteren gehören unter anderem: Verfolgen und Dokumentieren des Übereinkommens durch Behörden und Private in der Schweiz; Empfehlungen an Behörden und Private zur Verbesserung des Schutzes der Rechte von Menschen mit Behinderungen; Stellungnahmen zu Massnahmen von Bund und Kantonen.

Wir fordern daher:

Es ist eine gesetzliche Grundlage für eine unabhängige Monitoring-Stelle zur Überprüfung der Umsetzung der BRK (Art. 33 Abs. 2 BRK) einzuführen.

Insbesondere zum Wohnen

3.7.1 Einleitung

Die **freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform** ist für ein **selbstbestimmtes Leben** von **zentraler Bedeutung**. Heute besteht sie für zahlreiche Menschen mit Behinderungen, die einen Unterstützungsbedarf haben, nicht. Sie stellt deshalb eine **Kernforderung der Inklusions-Initiative** dar. Es ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich richtig und wichtig, dass Bestimmungen zwecks Sicherstellung der freien Wahl des Wohnortes und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen von Anfang an – und nicht erst in einer späteren Weiterentwicklung des Gesetzes – in das InG aufgenommen werden.

Eine am 30. Juni 2025 von der Eidgenössischen Finanzkontrolle veröffentlichte Evaluation der Bundesleistungen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen[37] rückt folgende Probleme ins Licht und unterstreicht ihre Dringlichkeit:

- Es existiert weder eine koordinierte, nationale Strategie noch ein Aktionsplan zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens[38]
- Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen ist ungeklärt[39]
- Der Zugang zu Leistungen und die Rahmenbedingungen sind komplex, unübersichtlich und unklar[40]

[37] 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/prufung/massnahmen-im-bereich-selbstbestimmtes-wohnen-fur-menschen-mit-behinderungen/ (04.07.2025).
[38] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, Kap. 2.1, S. 20 ff.
[39] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, Kap. 2.2, S. 25 ff.
[40] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, Kap. 2.1, S. 23 ff.

- Die Komplexität und die hohen Zugangshürden beim Assistenzbeitrag führen zu Ungleichbehandlungen[41]

Spätestens mit dieser Evaluation wird klar, wie umfassend und schwerwiegend die Systemprobleme im Bereich des Wohnens sind und wo genau diese liegen. In ihrem Bericht, der vom 27. März 2025 datiert ist, hält die EFK fest, die im Dezember 2024 vom Bundesrat vorgeschlagene Stossrichtung (Inklusionsgesetz und Teilrevision IV) würde mit ihren eigenen Schlussfolgerungen übereinstimmen.[42] Auf S. 14 f. des EFK-Berichts werden die Stellungnahmen des EDI, des BSV und EBGB wiedergegeben, welche den indirekten Gegenvorschlag zur Inklusions-Initiative als eine Antwort auf die identifizierten Probleme darlegen.

Der VE-InG – im Zeitraum ab Dezember 2024 entstanden – ist somit im Wissen um die Erkenntnisse der EFK-Evaluation verfasst worden. Umso kritischer fällt unsere Würdigung der entsprechenden Bestimmungen aus. **Wir gehen davon aus, dass die vagen und redundanten Bestimmungen keine der von der EFK genannten Probleme lösen, geschweige denn den Alltag von Menschen mit Behinderungen verändern werden**. So fehlen insbesondere Bestimmungen, welche den Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Leistungssystemen von Bund[43] und Kantonen Rechnung tragen und ihre Anschlussfähigkeit sicherstellen. Der VE-InG stellt auch **keine Weichen für die Vereinheitlichung der Bedarfserhebungsinstrumente** und den **Abbau der administrativen Hürden**, mit welchen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind.[44]

Neben einem **beinahe kosmetischen 3. Abschnitt** über die «Grundsätze für die Förderung des selbstbestimmten Wohnens», wurde im **4. Abschnitt** «Anerkennung von Institutionen» das **heute geltende IFEG ohne grundsätzliche Änderungen aufgenommen**.[45] Es wird damit **das heutige System zementiert, dessen rechtliche Grundlagen vom Wohnen in Institutionen ausgehen**. Die Formulierung «Institutionen zur Förderung der Inklusion betroffener Personen» in Art. 6 Abs. 1 ändert daran nichts. **Sie widerspricht vielmehr diametral der BRK**. Der Übergang von einem System des institutionellen Wohnens (4. Abschnitt) hin zu einem BRK-konformen System, das ausgehend vom behinderungsbedingten Bedarf das selbstbestimmte Wohnen ermöglicht, wird in keinerlei Art und Weise aufgezeigt. Der 3. und 4 Abschnitt des VE-InG stehen konzeptlos nebeneinander.

Die **Gefahr der Wirkungslosigkeit** der vorgeschlagenen Bestimmungen zum Wohnen wird schliesslich noch dadurch **verstärkt**, dass der VE-InG Menschen mit Behinderungen **keinen Rechtsanspruch** auf freie Wahl der Wohnform und des Wohnortes gibt[46] und dass **keine griffigen Umsetzungs- und Kontrollmechanismen** vorgesehen sind.[47] Als Folge der Erfahrungen im Rahmen der BehiG-Umsetzung muss der Bundesrat wissen, dass Zielformulierungen und Grundsätze ohne begleitende Druck- und Kontrollinstrumente im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen nichts verändern werden.

3.7.2 Zum 3. Abschnitt

– Gemäss **Art. 4 Abs. 1 und 2 VE-InG** gewährleisten Bund und Kantone den betroffenen Personen das Recht auf freie Wahl der Wohnform. Der Wechsel von der einen in die andere

[41] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 4, 23 f. und 29 ff.
[42] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 6.
[43] Leistungen nach IVG, u.a. Assistenzbeitrag und Leistungen nach Art. 74 sowie Hilfslosenentschädigung.
[44] Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 29 f. und 36.
[45] Siehe dazu unten Ziff. 3.7.2
[46] Dazu oben Ziff. 0.
[47] Dazu oben Ziff. 0 und 0. Vgl. auch Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 20 f. und 26.

Wohnform soll gefördert werden. Die erforderlichen Leistungen sollen zur Verfügung gestellt werden. Die Bestimmung wiederholt die Verpflichtung von Bund und Kantonen gemäss Art. 19 BRK. Sie bleibt derart **vage**, dass:

- auf Bundesebene der Bundesrat gestützt darauf keine Verordnung erlassen kann, sondern vielmehr zuerst für gesetzliche Konkretisierung zu sorgen sein wird. Es stellt sich deshalb die Frage, wieso die erforderliche Konkretisierung nicht hier, im Rahmen der InG-Erarbeitung (allenfalls mit Anpassungen in der Spezialgesetzgebung des Bundes) erfolgt. Mit diesem Vorschlag erweckt der Bundesrat den Eindruck, etwas zu tun, ohne es tatsächlich zu tun.
- auf kantonaler Ebene schleierhaft bleibt, inwiefern die nicht näher konkretisierte Wiederholung der Verpflichtungen nach Art. 19 BRK dazu führen sollte, dass die Kantone plötzlich die nötigen Gesetzesanpassungen vornehmen, welche die meisten Kantone in den elf Jahren seit Ratifizierung der BRK nicht getätigt haben. Jedenfalls wird Art. 4 VE-InG in keinerlei Hinsicht die aktuelle Überforderung der Verwaltungseinheiten mit einem auch für sie viel zu komplexen und unklaren System beheben.

– Mit Bezug auf **Art. 4 Abs. 3 lit. a und b VE-InG** ist zu **begrüssen**, dass die **Verfügbarkeit von hindernisfreiem Wohnraum** (lit. a) sowie die **Beratung und Begleitung der betroffenen Personen** (lit. b) als **unabdingbare Voraussetzungen** zur Gewährleistung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf freie Wahl der Wohnform und des Wohnortes erkannt worden sind. Hier darf sich das Gesetz jedoch nicht auf eine Förderpflicht beschränken. Vielmehr sind Bund und Kantone zu verpflichten, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit Wohnraum und Beratung sichergestellt werden.

– Was Art. 4 Abs. 4 VE-InG bringen soll, bleibt unklar. Die erwähnte Verpflichtung der Kantone folgt bereits aus den Art. 112b und 112c BV, verbindlicher wird sie nicht. Durch das unmittelbare Verknüpfen der Institutionen mit ambulanten Leistungen wird sie auch nicht klarer. Dafür **lässt Art. 4 Abs. 4 VE-InG die zentrale Frage unbeantwortet, wie der Übergang von stationären hin zu ambulanten Leistungen anzugehen ist**.

– Rätselhaft bleibt weiter auch der Sinn von Art. 4 Abs. 5 VE-InG. Nach Art. 112c Abs. 1 BV sorgen die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause. Diese Verpflichtung mutiert im InG nun zu einer «Freiheit» der Kantone, für diese Hilfe und Pflege zu sorgen.

In **Art. 5 VE-InG** werden «Grundsätze für die Massnahmen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens» vorgeschlagen. **Positiv hervorzuheben** und **von zentraler Bedeutung** ist, dass lit. b sowie lit. c beide festhalten, dass von den «**Bedürfnissen der betroffenen Person**» (lit. b) bzw. vom «**behinderungsbedingten Bedarf**» auszugehen ist. Dies muss zwingend der Ausgangspunkt sein für die Ausrichtung von Leistungen zur Gewährleistung des Rechts auf freie Wahl der Wohnform und des Wohnortes.[48] Zusätzlich zu den grundsätzlichen Mängeln des 4. Abschnittes, welche die normative Tragweite und mögliche Wirksamkeit von Art. 5 VE-InG ohnehin stark einschränken, stellt sich in gesetzessystematischer Sicht die Frage, wieso das für die Errichtung von Leistungen zum selbstbestimmten Leben zentrale Kriterium des behinderungsbedingten Bedarfs erst in Art. 5 VE-InG aufgenommen wird. In Art. 3 Abs. 2 VE-InG im Zusammenhang mit den Zielen der Inklusion allgemein werden wiederum die «individuellen Bedürfnisse der betroffenen Person,

[48] Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 40.

insbesondere geschlechts- und altersspezifischen Bedürfnisse» erwähnt. Was damit gemeint ist, überhaupt und in Abgrenzung zu Art. 5 Abs. b und c VE-InG, ist unklar.

3.7.2 Zum 4. Abschnitt

Im 4. Abschnitt des VE-InG wurden die heute geltenden IFEG-Bestimmungen übernommen, mit wenigen, oberflächlichen Anpassungen. Dass Institutionen, in denen heute gewisse Menschen, mangels Alternativen, Information und Unterstützung im bestehenden System, wohnen müssen, in Art. 6 Abs. 1 VE-ING neu als **Institutionen «zur Förderung der Inklusion betroffener Personen»** umgetauft werden, ist **besonders stossend**. Auf den ersten Blick erscheinen die Bestimmungen betreffend Arbeit noch mehr auf die Institutionen fokussiert, als sie es schon im IFEG waren. Bestimmungen, welche die Durchlässigkeit zwischen ambulanten und stationären Leistungen fördern würden, sucht man vergebens.

An sich und wegen des Fehlens von Bestimmungen, welche den Übergang von stationären hin zu ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen festlegen würden, **muss der 4. Abschnitt des VE-InG somit neu konzipiert und grundlegend überarbeitet werden**.

Wir fordern daher:

- **Die Bestimmungen des VE-InG mit Bezug auf das Wohnen müssen grundsätzlich überarbeitet werden.**
- **Im InG sind die nötigen Weichen zu stellen zur Klärung der Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Leistungen von Bund und Kantonen, zur Vereinheitlichung der Erhebungsinstrumente und zum Abbau der administrativen Hürden beim Zugang zu den Leistungen von Bund und Kantonen.**
- **Im InG ist der Übergang zwischen dem Leben in Institutionen (4. Abschnitt) und dem selbstbestimmten Wohnen (3. Abschnitt) klar und verbindlich festzuhalten. Insbesondere ist eine Verpflichtung zur Planung des Übergangs von der objektorientierten zur bedarfsorientierten Finanzierung einzuführen.**

Zum VE-Teilrevision IVG

Einleitung

Die vom Bundesrat im Vorentwurf vorgeschlagenen Änderungen des IVG zu Art. 21^{quater} Abs. 2, Art. 21^{quinquies} und Art. 21^{sexies} IVG sowie zu Art. 42^{quater} Abs. 2 IVG und zu Art. 68^{quater} IVG begrüssen wir ebenso wie die in Aussicht gestellten Anpassungen in einer nächsten Revision der IVV (Umsetzung der Motion Lohr 21.4089). **Sie reichen jedoch bei Weitem nicht aus, um den Anliegen der Inklusions-Initiative Rechnung zu tragen.** Bis auf den generellen Zugang zum Assistenzbeitrag für Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit und der Möglichkeit von Pilotversuchen, haben sie ihre Grundlage zudem praktisch ausschliesslich in bereits überwiesenen Vorstössen bzw. Empfehlungen aus dem Bericht zum Postulat 19.4380.

Die Invalidenversicherung richtet heute Hilflosenentschädigungen aus und finanziert unter gewissen Bedingungen einen Assistenzbeitrag sowie Hilfsmittel und Dienstleistungen Dritter. Der Assistenzbeitrag hat sich in den letzten Jahren etabliert und ist ein wichtiges Instrument, um die selbstbestimmte Lebensführung sicherzustellen. Angesichts der gemachten Erfahrungen ist es nun an der Zeit, das Modell zu optimieren und zu ergänzen. Zudem braucht es beim Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung, welcher eine Grundvoraussetzung für den Assistenzbeitrag ist, eine

Ausweitung auf schwerhörige und gehörlose Erwachsene und auf Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung. Und auch bei den Hilfsmitteln und den Dienstleistungen Dritter sind substanzielle Verbesserungen nötig.

Das gilt insbesondere für den Bereich der unterstützten Kommunikation. Menschen, die sich nicht oder nicht zuverlässig lautsprachlich ausdrücken können – etwa viele Menschen im Autismus-Spektrum – sind auf Kommunikationshilfen, spezialisierte Therapien und geschultes Fachpersonal angewiesen. Derzeit fehlt es jedoch an einem klar geregelten Zugang sowie an einer verbindlichen Finanzierung dieser zentralen Leistungen. Unterstützte Kommunikation muss als wesentlicher Bestandteil der Teilhabe anerkannt und entsprechend im Leistungskatalog berücksichtigt werden.

Zu den erwähnten notwendigen Verbesserungen gibt es zudem bereits überwiesene bzw. von den zuständigen Kommissionen bejahte parlamentarische Vorstösse, die es im Rahmen des Gegenvorschlags umzusetzen bzw. zu berücksichtigen gilt:

- Pa.iv. Lohr 12.409: Entschädigung von Hilfeleistungen von Angehörigen im Rahmen des Assistenzbeitrages
- Mo. SGK-N 22.4261: Ambulant vor stationär für Menschen mit Behinderung nach Erreichen des AHV-Alters durch eine "smarte" Auswahl an Hilfsmitteln
- Po. SGK-N 22.4262: Ambulant vor stationär für Menschen mit Behinderung nach Erreichen des AHV-Alters durch Zugang zu Assistenzbeiträgen
- Mo. SGK-S 25.3013: Kostenübernahme für Gebärdensprachdolmetschleistungen im Gesundheitswesen

Auch der vom Nationalrat angenommenen, vom Ständerat aber noch nicht behandelten Mo. SGK-N 25.3007 (Menschen mit Behinderungen in Härtefällen am Arbeitsplatz besser unterstützen) ist Rechnung zu tragen.

Assistenzbeitrag: Verbesserung des Zugangs

Im Jahr 2024 haben rund 5’000 Personen einen Assistenzbeitrag bezogen. Eine sehr bescheidene Anzahl, leben in der Schweiz doch über 1.9 Millionen Menschen mit Behinderungen. Soll der Assistenzbeitrag für mehr Menschen mit Behinderungen zu einer selbstbestimmten Lebensführung beitragen, muss der Zugang deutlich verbessert werden, denn heute sind viele Menschen mit Behinderungen vom Assistenzbeitrag ausgenommen.

Das aktuell gemäss Kreisschreiben über den Assistenzbeitrag (KSAB) angewendete Bedarfsabklärungsinstrument FAKT ist stark standardisiert, baut vorwiegend auf geschlossenen Fragestellungen auf und ist daher auf Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung ausgerichtet. Behinderungsspezifische Notwendigkeiten können nicht berücksichtigt werden, so dass der tatsächliche Assistenzbedarf von Personen mit einer Sinnesbehinderung und von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung mit FAKT nicht adäquat erfasst und abgeklärt werden kann. Demgegenüber werden durch die von den Kantonen verwendeten Abklärungsinstrumente wie z.B. der “individuelle Hilfeplan (IHP)” oder der “St. Galler Unterstützungsplan (SUP)” überzeugende und nachvollziehbare Abklärungsergebnisse erzielt. Zudem ist es sinnvoll, wenn auf allen Ebenen ein einheitliches Abklärungsinstrument angewendet wird. Das KSAB ist daher entsprechend anzupassen, auf das

Bedarfsabklärungsinstrument FAKT ist zu verzichten und es ist dringend ein neues Abklärungsinstrument (z.B. individuelle Hilfeplan, IHP) einzusetzen.[49]

Analog zur Hilflosenentschädigung im Sonderfall, rechtfertigt sich für Personen mit einer Sinnesbehinderung zudem ein spezifisch auf sie ausgerichteter Anspruch auf einen Assistenzbeitrag im Sonderfall. Entsprechend ist das IVG zu ändern und es ist ein Anspruch auf einen Assistenzbeitrag im Sonderfall zu gewähren.

Personen, die aufgrund der Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes erst nach Erreichen des AHV-Referenzalters auf umfassendere Unterstützungsleistungen angewiesen sind, haben heute keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag. Und auch Personen, die eine Hilflosenentschädigung der Unfallversicherung oder der Militärversicherung erhalten, welche gestützt auf Art. 66 Abs. 2 ATSG der Ausrichtung einer Hilflosenentschädigung der IV vorgeht, haben heute keinen Zugang zu einem Assistenzbeitrag, da hierfür eben gerade eine Hilflosenentschädigung der IV vorausgesetzt ist. Es drängt sich daher eine Änderung der Gesetzesbestimmungen im IVG, AHVG und UVG auf.

Ebenfalls keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben heute schwerhörige und gehörlose Erwachsene, denn sie haben gemäss den Ausführungen im Kreisschreiben über Hilflosigkeit (KSH) grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung und sind daher ebenfalls vom Assistenzbeitrag ausgeschlossen. Dies ist mittels einer Anpassung im KSH dringend zu korrigieren.

Ein weiteres Problem zeigt sich bei Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung. Wenn sie keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, so haben sie auch keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung (vgl. Art. 42 Abs. 3 IVG). Dadurch sind sie teilweise ebenfalls vom Assistenzbeitrag ausgeschlossen. Damit auch sie Zugang zum Assistenzbeitrag haben, ist auf die Voraussetzung des Rentenanspruchs in Art. 42 Abs. 3 IVG zu verzichten.

Auch dem Assistenzbedarf von Minderjährigen muss besser Rechnung getragen werden. Heute haben Minderjährige gestützt auf Art. 42^{quater} IVG und Art. 39a IVV nur unter sehr strengen Voraussetzungen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag. Damit beim Übergang in das Erwachsenenalter aber selbstbestimmt auf ein bereits etabliertes Unterstützungssetting zurückgegriffen und somit ein Heimeintritt vermieden werden kann, müssen auch Minderjährige ohne zusätzliche Voraussetzungen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben.

Will man den Anliegen der Inklusions-Initiative ausreichend Rechnung tragen, müssen auch Personen, die heute vom Assistenzbeitrag ganz oder teilweise ausgeschlossen sind, ein entsprechender Anspruch gewährt werden. Es braucht dringend einen verbesserten Zugang zum Assistenzbeitrag.

Wir fordern daher:

- **Auf das Bedarfsabklärungsinstrument FAKT ist zu verzichten und es ist ein neues Abklärungsinstrument (z.B. individuelle Hilfeplan IHP) einzusetzen.**
- **Für Personen mit einer Sinnesbehinderung ist ein Assistenzbeitrag im Sonderfall zu gewähren.**
- **Der Anspruch auf einen Assistenzbeitrag ist auf folgende Personenkreise auszuweiten:**

  - Personen im AHV-Alter
  - Personen mit einer Hilflosenentschädigung der UV und der MV
  - Minderjährige, die nicht unter Art. 39a IVV fallen

[49] Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 40 ff.

- **Auch schwerhörigen und gehörlosen Erwachsenen ist ein Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung und damit auch ein grundsätzlicher Anspruch auf einen Assistenzbeitrag zu gewähren.**
- **Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung ist auch ohne IV-Rentenanspruch eine Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung und damit auch ein grundsätzlicher Anspruch auf einen Assistenzbeitrag zu gewähren.**

Assistenzbeitrag: Optimierungen

Damit der Assistenzbeitrag seine volle Wirkung entfalten und eine selbstbestimmte Lebensführung sicherstellen kann, muss das System in sich deutlich optimiert werden. Die Anforderungen, die ein Assistenzbeitrag mit sich bringt, sind immer noch sehr hoch: Die Bezüger:innen müssen Arbeitgebende werden, was mit einem beträchtlichen administrativen Aufwand verbunden ist.[50] Dieser Aufwand muss in Zukunft verringert, aber auch durch eine Erhöhung des Assistenzbeitrags in Art. 39f IVV und der Höchstbeträge in Art. 39e IVV sowie durch umfassendere Beratungsleistungen in Art. 39j IVV abgegolten werden. Die heutigen Stundenansätze für den Assistenzbeitrag von CHF 35.30 bzw. CHF 52.95 bei besonderen Qualifikationen sind zu tief, müssen damit doch sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerbeiträge bezahlt werden. Nur mit einer Erhöhung der Stundenansätze lassen sich in Zeiten des Fachkräftemangels genügend Assistenzpersonen finden.

Hinzu kommen jeweils grosse Herausforderungen bei der Suche und Rekrutierung von Assistenzpersonen. Der Kreis der Assistenzleistenden muss daher dringend ausgeweitet werden. In Zukunft sollten nicht nur natürliche Personen beschäftigt werden können. Zudem muss auch die Beschäftigung von Angehörigen in gerader Linie und von Lebenspartner:innen zugelassen werden.

Ein weiteres Problem zeigt sich bei Personen, die mangels inklusivem 1. Arbeitsmarkt gezwungen sind, im 2. Arbeitsmarkt tätig zu werden, denn gestützt auf Rz. 4017 KSAB wird ihr Assistenzbeitrag infolgedessen gekürzt. Dies im Gegensatz zur Erwerbsarbeit im 1. Arbeitsmarkt. Diese unterschiedliche Behandlung ist nicht nachvollziehbar.

Will man den Anliegen der Inklusions-Initiative ausreichend Rechnung tragen, muss der Assistenzbeitrag deutlich optimiert werden.

Wir fordern daher:

- **Der administrative Aufwand ist zu verringern und angemessen abzugelten.**
- **Der Assistenzbeitrag und die Höchstbeträge sind zu erhöhen.**
- **Die Beratungsleistungen beim Assistenzbeitrag sind auszubauen.**
- **Der Kreis der Assistenzleistenden ist auszuweiten:**
  - keine Beschränkung auf natürliche Personen
  - Zulassung von Angehörigen in gerader Linie und von Lebenspartner:innen
- **Personen im 2. Arbeitsmarkt sind beim Assistenzbeitrag gleich zu behandeln wie Personen im 1. Arbeitsmarkt.**

[50] Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 29 f.

Hilfsmittel

Damit Menschen mit Behinderungen aller Altersgruppen gesellschaftliche Kontakte pflegen und aktiv am Berufsleben teilnehmen können, sind sie auf den Zugang und die Abgabe von ausreichenden Hilfsmitteln und Unterstützungsleistungen angewiesen. Nur wenn der Zugang zu Hilfsmitteln und Unterstützungsleistungen im notwendigen Umfang sichergestellt ist, ist auch die soziale Teilhabe und die Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben sichergestellt, so wie es die Inklusions-Initiative fordert. Das heutige System wird dieser Forderung nicht gerecht und es braucht dringend substanzielle Verbesserungen.

Sollen Hilfsmittel zur gesellschaftlichen Teilhabe und Inklusion beitragen, muss die Liste der Hilfsmittel im AHV-Bereich (HVA, Anhang) deutlich ausgebaut und der Liste der Hilfsmittel im IV-Bereich (HVI, Anhang) angeglichen werden. Für die Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Umwelt braucht es insbesondere auch für schwerhörige oder gehörlose Personen im AHV-Alter die Möglichkeit, Dienstleistungen Dritter, wie Gebärdensprach- und Schriftdolmetschleistungen, in Anspruch zu nehmen. Sich hinter den unterschiedlichen Zielsetzungen von AHV (primäre Rentenversicherung) und IV (Eingliederungsversicherung in Beruf und Gesellschaft) zu verstecken, ist nicht mehr zeitgemäss und widerspricht der BRK. Eine Erweiterung der Liste der Hilfsmittel im AHV-Bereich verlangt auch die bereits im September 2023 an den Bundesrat überwiesene Motion 22.4261. Sie hält fest, dass eine "smarte" Auswahl an Hilfsmitteln die Mobilität und Eigenständigkeit von Menschen mit Behinderung im Alter ermöglicht, das selbstbestimmte Leben gefördert und Heimeintritte verhindert oder massgeblich verzögert werden können.

Aber nicht nur im AHV-Bereich, auch im IV-Bereich besteht dringender Handlungsbedarf. So ist der Zugang zu Hörgeräten sowohl in der AHV als auch in der IV substanziell zu verbessern; ist doch wissenschaftlich erwiesen, dass eine frühe Versorgung mit Hörgeräten den grössten Nutzen bringt und gesellschaftliche Folgekosten verringern kann.[51] Ein besserer Zugang lässt sich einerseits durch die Herabsetzung der im KSHA und im KHMI erwähnten Eintrittsschwelle für die Finanzierung eines Hörgeräts durch die AHV und durch die IV erreichen. Andererseits würden auch verbindliche und transparente Standards dazu beitragen, dass Menschen mit einer Hörbehinderung die Preise der einzelnen Produkte besser nachvollziehen und sich somit für die kosteneffizienteste Lösung entscheiden können.

Weiter sollten Dienstleistungen Dritter, wie insbesondere Gebärdensprach- und Schriftdolmetschleistungen, nicht nur auf die Überwindung des Arbeitswegs, die Ausübung des Berufs und den Erwerb von Fähigkeiten für die Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Umwelt ausgerichtet werden können. Es braucht in Art. 9 Abs. 2 HVI und darüber hinaus auch einen davon unabhängigen subjektfinanzierten Anspruch auf Dienstleistungen Dritter und somit Gebärdensprach- und Schriftdolmetschleistungen für die Pflege gesellschaftlicher Kontakte selbst, wie z.B. den Besuch gesellschaftlicher oder kultureller Anlässe. Hinzu kommt, dass die Höchstgrenze von CHF 22’680.-- pro Jahr für Dienstleistungen Dritter zwar seit Anfang 2024 flexibel eingesetzt werden kann; die somit rund 120 Gebärdesprachdolmetschstunden pro Jahr und somit durchschnittlich rund 10 Gebärdesprachdolmetschstunden Monat reichen in kommunikationslastigen Berufen aber keineswegs aus. Eine substanzielle Erhöhung des Höchstwerts, v.a. hinsichtlich der Ausübung des Berufs, ist daher angezeigt. Hier setzt auch die vom Nationalrat bereits angenommenen Motion 25.3007 an.

Darüber hinaus ist es dringend notwendig, dass im Bereich der unterstützten Kommunikation nicht nur die Kosten für Sprachcomputer übernommen werden, sondern auch die Leistungen von spezialisierten UK-Fachpersonen im privaten Alltag finanziell abgesichert sind. Während

[51] Vgl. Bericht des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums OBSAN vom 8. Februar 2022

die Schule in der Zuständigkeit der Kantone liegt, darf die Unterstützung für Menschen, die unterstützte Kommunikation angewiesen sind, ausserhalb der Schule nicht enden. Besonders bei Autismus zeigen sich erhebliche Schwierigkeiten bei Transferleistungen zwischen schulischer Förderung und Alltag. Daher sind eine kontinuierliche, fachlich fundierte Begleitung und Förderung auch ausserhalb der Schule unabdingbar, um eine nachhaltige Kommunikationsfähigkeit und echte gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Die fehlende Finanzierung von UK-Fachpersonen im privaten Kontext stellt eine zentrale Lücke dar, die es dringend zu schliessen gilt.

Darüber hinaus gilt es, für Menschen adäquate Lösungen zu finden, welche zwar auf Gebärdensprach- und Schriftdolmetschleistungen angewiesen sind, jedoch keinen gesetzlichen Anspruch darauf haben. Dies betrifft z.B. Personen aus Ländern ohne Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz, die bereits mit der gesundheitlichen Beeinträchtigung in die Schweiz eingereist sind, oder Personen, welche erst nach dem AHV-Rentenalter auf entsprechende Leistungen angewiesen sind.

Will man den Anliegen der Inklusions-Initiative ausreichend Rechnung tragen, braucht es bei den Hilfsmitteln sowohl im AHV- als auch im IV-Bereich substanzielle Verbesserungen.

Wir fordern daher:

- **Die Liste der Hilfsmittel im AHV-Bereich ist zu erweitern.**
- **Der Zugang zu Hörgeräten im AHV- und im IV-Bereich ist zu erleichtern.**
- **Die Dienstleistungen Dritter sind auf die gesellschaftliche Teilhabe und die Pflege des Kontakts mit der Umwelt auszudehnen. Der Anspruch muss subjektfinanziert ausgestaltet sein.**
- **Zugang zu unterstützter Kommunikation zu ermöglichen**
- **Der Höchstbetrag der Dienstleistungen Dritter für die Ausübung des Berufs ist zu erhöhen.**