

Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter Agile
+41 31 390 39 39
raphael.deriedmatten@agile.ch

Bern, 18. September 2025

Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements des Inneren

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

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum indirekten Gegenentwurf zur Inklusions-Initiative Stellung zu nehmen.

Mit der einstimmigen Unterstützung für die gemeinsame Lancierung der Inklusions-Initiative haben die Mitgliedorganisationen von Agile ein klares Signal für die Sicherstellung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung aller Bürger*innen mit Behinderungen in unserem Land gesetzt. Menschen mit und ohne Behinderungen, die die Inklusions-Initiative unterzeichnet haben, fordern von der Schweiz, dass sie endlich konkrete Massnahmen für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen ergreift, zu welcher sie sich mit der Unterzeichnung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) verpflichtet hat. Insbesondere soll sie die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts ermöglichen sowie die nötigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen sicherstellen.

Agile begrüsst zwar die Bereitschaft des Bundesrats, inklusionsfördernde Massnahmen zu ergreifen, bedauert jedoch sehr, dass sein Vorentwurf den berechtigten Forderungen der Bürger*innen mit Behinderungen in unserem Land nicht gerecht wird. In seiner jetzigen Form ist der Gegenvorschlag keineswegs eine angemessene und ausreichende Antwort auf die Anliegen der von Agile unterstützten Inklusions-Initiative.

Er sieht keinerlei konkrete Massnahmen für eine fortschrittliche und nachhaltige Behinderten- und Inklusionspolitik der nächsten Jahrzehnte vor. Der Vorentwurf des Inklusionsrahmengesetzes definiert zudem einen Behinderungsbegriff, von dem drei Viertel der Menschen mit Behinderungen von vornherein ausgeschlossen sind. Im Bereich Wohnen wird die Chance verpasst, einen Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmtes Wohnen zu verankern und die Verpflichtungen von Bund und Kantonen klarzustellen. Eine klare und mit den Kantonen koordinierte Gesamtstrategie zur Sicherstellung des selbstbestimmten Wohnens wird nicht verankert.

Im Rahmen des Invalidenversicherungsgesetzes wird zudem die Möglichkeit verpasst, den Zugang zu notwendigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen sowie modernen Hilfsmitteln zu öffnen und diese Leistungen zu stärken.

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.

Freundliche Grüsse

Agile – Schweizer Dachverband der Selbsthilfe- und Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen

Inhalt

1	Das Wesentliche in Kürze	3
2	Inklusions-Initiative verlangt BRK-Umsetzung	4
3	Der Vorentwurf zum Inklusionsrahmengesetz (VE-InG).....	5
	3.1 Zu enger Geltungsbereich	6
	3.1.1 Sachlicher Geltungsbereich	6
	3.1.2 Persönlicher Geltungsbereich.....	7
	3.2 Zu wenige Verpflichtungen und konkrete Massnahmen	9
	3.4 Fehlen von organisatorischen Vorkehren zur Umsetzung der UNO-BRK.....	12
	3.5 Fehlen einer unabhängigen BRK-Monitoring-Stelle.....	14
	3.6 Zum Wohnen.....	14
4	Der Vorentwurf der Teilrevision des IVG	17
	4.1 Assistenzbeitrag und Hilfslosenentschädigung	17
	4.1.1 Fehlende Gleichstellung beim Zugang zum Assistenzbeitrag.....	17
	4.1.2 Fehlende Anpassungen bei den Bedarfsabklärungen	18
	4.1.3 Fehlende Grundlagen für administrative und organisatorische Entlastung.....	19
	4.1.4 Bedarfsdeckung weiterhin nicht gewährleistet.....	20
	4.1.5 Fehlende Ausweitung des Kreises der Assistenzleistenden	21
	4.2 Hilfsmittel	21
	4.3 Pilotversuche.....	24
5	Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	24
	5.1 Zum VE-InG.....	24
	Artikel 1 VE-InG	24
	Artikel 2 VE-InG.....	24
	Artikel 3 VE-InG.....	24
	Artikel 4 VE-InG.....	25
	Artikel 5 VE-InG	26
	Artikel 6 bis 9 VE-InG	27
	Artikel 10 VE-InG	28
	Artikel 11 und 12 VE-InG	28
	Artikel 13.....	30
	Artikel 14.....	30
	5.2 Zum VE Teilrevision des IVG.....	30
	Art. 21bis Abs. 3 IVG (Austauschbefugnis).....	30
	Art. 21quater Abs. 2 IVG (Beschaffung und Vergütung von Hilfsmitteln).....	30
	Art. 21quinquies IVG (Einsicht in die Kalkulation)	30
	Art. 21sexies IVG (Weitergabe von Vergünstigungen)	30
	Art. 42quater Abs. 2 IVG (eingeschränkte Handlungsfähigkeit)	31
	Art. 68quater IVG (Pilotversuche).....	31

1 Das Wesentliche in Kürze

Für Menschen mit Behinderungen verkörpert die Inklusions-Initiative eine zentrale Forderung: endlich in einer Gesellschaft leben zu können, die ihre Rechte, ihre Wahlfreiheit und ihre Würde vollständig anerkennt. Sie erwarten keine abstrakten Versprechungen, sondern konkrete Veränderungen in ihrem Alltag. Sie wollen selbst entscheiden können, wie und wo sie leben, die Unterstützungsleistungen erhalten, die sie benötigen, und gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Diese Erwartungen sind legitim, und die Schweiz hat sich 2014 mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) dazu verpflichtet, sie zu erfüllen. Doch bis heute bleibt diese Verpflichtung ein leeres Versprechen.

Zaghafter und unzureichender Gegenvorschlag

Der derzeit in Vernehmlassung befindliche Gegenvorschlag ist keine ausreichende Antwort auf die Forderungen der Initiative. Er ist vage, unzureichend und politisch zaghaft. Er vermeidet es, die strukturellen Ursachen der Ausgrenzung anzugehen, bietet keine umfassende Sichtweise und lässt schmerzlich an Ambitionen vermissen. Während die UNO-BRK eine tiefgreifende Umgestaltung der staatlichen Politik fordert, schlägt dieser Text nur geringfügige Anpassungen vor, die den Status quo zu zementieren drohen.

Einer der grössten Mängel des Gegenvorschlags ist das Fehlen einer koordinierten Strategie zur Umsetzung der UNO-BRK. Es wird kein klarer Fahrplan skizziert, es ist kein gemeinsamer Aktionsplan für Bund und Kantone vorgesehen – nichts, was eine kohärente Planung der Schritte hin zu einer inklusiven Gesellschaft ermöglichen würde. Eine solche Umgestaltung geschieht jedoch nicht von selbst. Sie erfordert Mittel, politischen Willen, interinstitutionelle Koordination und vor allem den aktiven Einbezug der betroffenen Menschen und ihrer Vertretungsorganisationen. Partizipation ist ein Grundprinzip der UNO-BRK: Sie muss im Zentrum jeder Inklusionspolitik stehen. Der Gegenvorschlag trägt diesem Grundsatz nicht ernsthaft Rechnung.

Eingeschränkter Anwendungsbereich

Darüber hinaus stützt sich der Entwurf des Inklusionsrahmengesetzes in seiner aktuellen Fassung auf eine viel zu enge Definition von Behinderung, die sich auf Personen beschränkt, die Leistungen der Invalidenversicherung (IV) beziehen. Damit werden drei Viertel der Menschen mit Behinderungen in der Schweiz ausgeschlossen. Dieser Ansatz ist nicht nur ungerecht, sondern widerspricht auch dem Sinn der UNO-BRK, deren Auffassung von Behinderung sich auf soziale, umweltbedingte und institutionelle Hindernisse und nicht auf eine medizinisch-administrative Selektionslogik stützt. Zudem beschränkt sich der Gesetzesentwurf fast ausschliesslich auf die Frage des Wohnens, ohne andere wichtige Lebensbereiche wie Bildung, Arbeit, Gesundheit, Mobilität und soziale Teilhabe anzugehen. Ein sogenanntes «Inklusionsrahmengesetz», das all diese Bereiche des Lebens ausser Acht lässt, ist in Wirklichkeit kein Rahmengesetz. Es ist unvollständig, restriktiv und losgelöst von den tatsächlichen Bedarfen.

Selbstbestimmtes Wohnen: keine verbindlichen Massnahmen

Im Bereich Wohnen stellt der Text das Grundrecht auf freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen nicht sicher. Er setzt den Kantonen keine verbindlichen Ziele, sieht nicht die notwendigen Instrumente vor, um die freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform – wie sie anderen Bürger*innen zusteht – gemäss UNO-BRK zu gewährleisten und schafft keine Verpflichtung für Unterstützungsleistungen zu Hause. Im Gegenteil, er hält weiterhin an einem institutionellen Modell fest. Dies widerspricht der UNO-BRK, die segregative Strukturen ausdrücklich ablehnt. Institutionen sind kein Ort, an dem

Inklusion gefördert wird. Sie schränken die Selbstbestimmung ein, verringern die Teilhabemöglichkeiten und zwingen die betroffenen Menschen in einen starren, unpersönlichen Rahmen. Solange finanzielle Unterstützung, Subventionen und personelle Ressourcen überwiegend in Institutionen fliessen, kann selbstbestimmtes Wohnen für die Mehrheit niemals Realität werden. Die Logik muss umgekehrt, die Mittel müssen umgeschichtet, klare Ziele für die Deinstitutionalisierung definiert und vor allem das Recht der Menschen sichergestellt werden, in den eigenen vier Wänden zu leben, selbstbestimmt und mit der bedarfsgerechten, personenzentrierten Unterstützung.

Fehlende Massnahmen zur Weiterentwicklung des Assistenzbeitrags und weiterer Leistungen

Ein weiterer kritischer Punkt betrifft den zweiten Teil des Gegenvorschlags, die IV-Revision und die Weiterentwicklung der Assistenzleistungen. Der Assistenzbeitrag, der ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen soll, ist heute weitgehend unzugänglich: Nur rund 5000 Personen, darunter auch Kinder, nutzen ihn. Diese Zahl ist alarmierend niedrig. Sie zeugt von einem System, das darauf ausgelegt ist, zu entmutigen, einzuschränken und auszugrenzen. Die Anspruchsvoraussetzungen sind so streng, dass Tausende von Menschen, die diese Hilfe benötigen würden, schlichtweg kein Recht darauf haben. Andere erfüllen zwar die Anspruchsvoraussetzungen, scheitern aber an den grossen, administrativen Hürden und/oder dem zu knapp bemessenen Assistenzbedarf. Die Vorschläge des Gegenentwurfs sind äusserst mager. Keine nennenswerte Ausweitung des Zugangs, keine strukturellen Verbesserungen, keine Stärkung anderer grundlegender Leistungen wie moderne Hilfsmittel, Gebärdensprachdolmetschung oder individuelle Begleitung. Der Bundesrat verpasst die Chance, den Assistenzbeitrag zu einem echten Inklusionshebel zu machen. Er begnügt sich mit unverbindlichen Zielen, allgemeinen Formulierungen und vagen Ansätzen. Selbst die erwähnten Pilotversuche wären in ihrem Umfang und ihrer Wirkung sehr begrenzt, sollten sie denn jemals zustande kommen.

Unzureichender und kontraproduktiver Gegenvorschlag

Generell setzt der Text keine deutlichen Zeichen. Der Bund geht nicht mit gutem Beispiel voran, weder durch Anreize für die Kantone noch durch konkrete Verpflichtungen oder die Weiterentwicklung seiner eigenen Leistungen. Statt voranzutreiben, bleibt er passiv. Ohne klare Ausrichtung, Koordination, Kontroll- oder Überwachungsmechanismen bleibt die Umsetzung der UNO-BRK ein frommer Wunsch.

Der Vorentwurf des Gegenvorschlags entspricht weder den Erwartungen der Bürger*innen mit Behinderungen noch den rechtlichen und politischen Anforderungen der UNO-BRK. Er bietet keine wesentliche Verbesserung der Lebensbedingungen. Es mangelt ihm an Visionen, Kohärenz und Mut. Er verfehlt die Ziele der Inklusion-Initiative, die einen systemischen Wandel fordert. In seiner jetzigen Form ist dieser Text nicht nur unzureichend, sondern kontraproduktiv: Er vermittelt den Eindruck von Fortschritt, erhält jedoch nur den Status quo aufrecht. Eine kosmetische Revision genügt nicht. Notwendig ist ein klares, ehrgeiziges und konkretes Engagement, damit Menschen mit Behinderungen endlich die Rechte und Freiheiten gewährt werden, die ihnen zustehen.

2 Inklusions-Initiative verlangt BRK-Umsetzung

Seit der Ratifizierung der UNO-BRK durch die Schweiz im Jahr 2014 sind Bund und Kantone rechtlich zu deren umfassenden Umsetzung verpflichtet. Dazu gehört insbesondere die

Gewährleistung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung für *alle Menschen mit Behinderungen*¹ in allen Lebens- und Sachbereichen.²

Trotz dieser klaren Vorgabe bestehen bis heute gravierende Umsetzungsdefizite. Es fehlen eine Strategie zur schrittweisen Umsetzung der UNO-BRK sowie die erforderlichen Massnahmen rechtsetzender, rechtsanwendender und planerischer Natur.³ Entsprechend sind Menschen mit Behinderungen nach wie vor mit tiefgreifenden und weitreichenden Einschränkungen ihrer Rechte konfrontiert. Das zeigt exemplarisch die trotz Ablaufs der gesetzlichen Frist per 31. Dezember 2023 vielerorts nach wie vor unzureichende Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr.

Dies ist der Grund, weshalb 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 UNO-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 Wohnorts.

Das Recht auf freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts sowie das Recht auf persönliche Assistenz in diesem Bereich sind nicht die einzigen Forderungen der Initiative. Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen muss in allen Lebensbereichen stattfinden. Dazu gehören Wohnen, Bildung, Arbeit, Gesundheit, Mobilität, Kultur, Freizeit sowie politische und gesellschaftliche Teilhabe.

Die konsequente Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz kann nicht allein durch den Erlass eines Inklusionsrahmengesetzes und eine IVG-Teilrevision gewährleistet werden. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats muss Massnahmen für eine – wenn auch gestaffelte – Umsetzung der UNO-BRK vorsehen und konkret zur Verwirklichung eines selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen in wesentlichen Lebensbereichen wie Wohnen, Bildung oder Arbeit beitragen.

3 Der Vorentwurf zum Inklusionsrahmengesetz (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. Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf entspricht nur ansatzweise und in begrenztem Umfang den Forderungen der Bürger*innen mit Behinderungen, wie sie in der Inklusions-Initiative zum Ausdruck gebracht worden sind. In seiner jetzigen Form ist er keineswegs eine angemessene und der Initiative würdige Antwort. Ein Inklusionsrahmengesetz, welches als indirekter Gegenvorschlag zur Inklusions-Initiative verkauft wird, muss konkrete Massnahmen vorsehen, die inhaltlich und konzeptionell die Weichen für eine echte Politik der Inklusion von Menschen mit Behinderungen stellen, und damit für die wirksame Umsetzung der UNO-BRK in den nächsten Jahrzehnten. Ein solches Gesetz wird zwar nicht alle Benachteiligungen im Alltag der Menschen mit Behinderungen von heute auf morgen beseitigen und alle Formen der Ausgrenzung und Diskriminierung, denen Menschen mit Behinderungen täglich ausgesetzt

¹ Art. 1 Abs. 2 BRK sowie Präambel, lit. e.

² Siehe die entsprechende Verpflichtung in Art. 4 Abs. 1 lit. a und b UNO-BRK.

³ 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. 24–25.

sind, wirksam bekämpfen können. Allein kann es auch nicht Inklusion bzw. die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gewährleisten. Doch ein Inklusionsrahmengesetz, das diesen Namen verdient, muss zwingend verbindliche Massnahmen zur Gewährleistung der rechtlichen und zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung vorsehen, da nur diese die Grundlage für echte Inklusion bilden können. Es muss auch einen konkreten Aktionsplan vorgeben und die sachlichen Verpflichtungen sowie organisatorischen Vorkehrungen enthalten, die zur schrittweisen Verwirklichung dieser Ziele erforderlich sind.

Der Vorentwurf wird zwar als «Rahmengesetz zur Inklusion» bezeichnet, doch er hält nicht, was er verspricht. Es handelt sich beim Vorentwurf lediglich um ein Gesetz über das Wohnen von Menschen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, geschmückt mit einigen wirkungslosen Bestimmungen kosmetischer Natur zur Inklusion und selbstbestimmten Lebensführung. Entsprechend besteht der Vorentwurf in seiner jetzigen Form auch fast zur Hälfte aus (leicht überarbeiteten) Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), welches bezweckt, «invaliden Personen» den Zugang zu segregativen Institutionen zu gewährleisten. In seiner aktuellen Form trägt er sogar dazu bei, eine überholte Praxis der Abschottung von Bürger*innen mit Behinderungen zu zementieren, was im völligen Widerspruch zur Inklusion im Sinne der UNO-BRK steht. Nachfolgend wird näher ausgeführt, weshalb der Vorentwurf des Inklusionsrahmengesetzes in dieser Form inakzeptabel ist.

3.1 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.

3.1.1 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.⁴ Ansonsten beschränkt er sich in einem unnötig engen verfassungsrechtlichen Korsett (Art. 112b Abs. 3 BV) auf eine ungenügende Regelung des Bereichs Wohnen. Dies verkennt das Anliegen der Inklusions-Initiative und die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes.⁵ In seiner jetzigen Form kann das Inklusionsrahmengesetz allein schon aus diesem Grund keinesfalls den von der Inklusions-Initiative geforderten Rahmen gewährleisten und die Grundlagen für eine wirksame Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den nächsten Jahrzehnten schaffen. An dieser Stelle ist auch daran zu erinnern, dass am 6. März 2025 die [Motion 24.3003](#) «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» an den Bundesrat überwiesen wurde. Letzterer wurde damit beauftragt, «durch eine Revision des Bundesgesetzes über die

⁴ Art. 1–3 sowie Art. 11 [ausser Abs. 2] VE-InG. Siehe die Kritik zu diesen allgemeinen Bestimmungen unten Kap. **Fehler!**
Verweisquelle konnte nicht gefunden werden., Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. und Fehler!
Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

⁵ Der Bund verfügt gemäss Bundesverfassung in zahlreichen Lebensbereichen über explizite Kompetenzen, wie etwa: Art. 61a (Bildungsraum Schweiz), Art. 63 (Berufsbildung), Art. 63a (Hochschulen), Art. 64a (Weiterbildung), Art. 65 (Statistik), 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).

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.». Auch ohne die Inklusions-Initiative müsste der Bundesrat handeln, um das Recht von Menschen mit Behinderungen auf freie Wahl ihrer Wohnform und ihres Wohnorts zu gewährleisten.

Ein Inklusionsrahmengesetz darf sich keinesfalls auf einen einzigen Bereich wie das Wohnen beschränken, sondern muss von Anfang an andere wesentliche Lebensbereiche wie Bildung oder Arbeit mit einbeziehen. Das Inklusionsrahmengesetz, um das es vorliegend geht, muss so konzipiert sein, dass es im Laufe der Zeit insbesondere um weitere spezifische Sach- und Lebensbereiche ergänzt und sein materieller Geltungsbereich erweitert werden kann.⁶ Es muss zwingend Bestimmungen enthalten, welche gewährleisten, dass die UNO-BRK 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 UNO-BRK, zu ihrem Schutz und für ihre Gewährleistung erforderlich sind.

Es ist zu präzisieren, dass die Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen insbesondere auf der Ebene der Rechtsetzung, der Rechtsanwendung und der Planung zu ergreifen sind und dass sie sachliche, technische, personelle, finanzielle, organisatorische und verfahrensmässige Vorkehren mitumfassen müssen. Um die kontinuierliche Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, sind in das InG auch organisatorische Vorkehren – wie etwa verbindliche Strategien, Aktionspläne und ein unabhängiges Monitoring der Umsetzung der UNO-BRK – zu verankern. **Diese müssen für Bund und Kantone sowie alle für alle von der UNO-BRK erfassten Bereiche gelten.**⁷ Schliesslich ist der Bund im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Befugnisse auch verpflichtet, die Umsetzung der UNO-BRK durch die Kantone sicherzustellen und diese bei ihren entsprechenden Massnahmen zu unterstützen.

3.1.2 Persönlicher Geltungsbereich

Der Begriff der Behinderung bzw. des Menschen mit Behinderung wurde nicht erst durch die Ratifizierung der UNO-BRK⁸ 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.⁹ 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 UNO-BRK zu formulieren.¹⁰ Drei Kantone, Basel-Stadt, Basel-Land und Wallis,

⁶ So auch zurückhaltend angetönt in den Erläuterungen des Bundesrates, Kap. 6.1.2.

⁷ Art. 11 und 12 VE-InG sind in dieser Hinsicht ungenügend, siehe dazu unten, Kap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

⁸ Art. 1 Abs. 2 BRK sowie Präambel, lit. e.

⁹ Siehe beispielsweise BGE 135 I 49 E. 6.1; BGE 139 I 169 E. 7.2.4.

¹⁰ Gemäss Art. 2 Abs. 1 E-BehiG gilt als *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.

haben entsprechende Definitionen in ihre Gesetze aufgenommen, die im Bereich der kantonalen Kompetenzen die Umsetzung der UNO-BRK sicherstellen sollen.¹¹

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 Bundesrats zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind mit dem Begriff der Invaliden in Art. 112b BV erwerbsunfähige Personen im Sinne der Invalidenversicherung gemeint.¹² 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.

Die Definition des Begriffs «Invalidität» in der Botschaft des Bundesrats¹³ wird in der heutigen Lehre als zu eng kritisiert. Thomas Gächter/Martina Filippo 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».¹⁴ Anne-Sylvie Dupont konkretisiert ihr 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.¹⁵

Der erläuternde Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 25. Juni 2025 bringt keine Klärung und auch keine Korrektur des vorgesehenen Gesetzeswortlauts, wenn er vor dem Hintergrund der erwähnten Lehre in Kap. 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 UNO-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 UNO-BRK verunmöglicht. Es ist zwingend erforderlich, auf die Definition von «Menschen mit Behinderungen» im Sinne von UNO-BRK, BV und BehiG zu verweisen und jeglichen Verweis auf Art. 112b BV zu streichen.

Es ist davon auszugehen, dass von den über 1,9 Millionen Menschen mit Behinderungen gemäss Bundesamt für Statistik mehr als zwei Drittel nicht erfasst sein dürften,¹⁶ unter ihnen etwa:

¹¹ Art. 3 Abs. 1 BRG BS (RS/BS 140.500); Art. 3 Abs. 1 BRG BL (RS/BS 109); Art. 2 Abs. 1 GRIMB VS (RS/VS 850.6). Art. 4 lit. a des [Vorentwurfs](#) Kt. GE (loi sur l'égalité des personnes handicapées) enthält ebenfalls eine entsprechende Definition.

¹² Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November, 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).

¹³ Ebd.

¹⁴ THOMAS GÄCHTER/MARTINA FILIPPO, in: BERNHARD WALDMANN, EVA MARIA BELSER, ASTRID EPINEY, Basler Kommentar Bundesverfassung, Bâle 2015, N 9 Art. 112b.

¹⁵ ANNE-SYLVIE DUPONT, in: VINCENT MARTENET, JACQUES DUBEY, Commentaire romand Constitution fédérale, Basel 2021, N 11 zu Art. 112b.

¹⁶ Siehe dazu [die IV-Statistik](#). Demnach erhielten im Dezember 2024 254'236 Personen eine Invalidenrente der IV, 215'785 Personen wurden mit Eingliederungsmassnahmen unterstützt und 39'052 Personen erhielten eine Hilflosenentschädigung. Zur Unterscheidung zwischen Menschen mit Behinderungen und «Invaliden» 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.

- Personen, die **im AHV-Alter** zum Beispiel einen Hirnschlag erleiden, an Multiple Sklerose erkranken oder einen Unfall hatten und anschliessend auf Hilfsmittel der AHV (beispielsweise einen Rollstuhl) angewiesen sind, oder Personen, die erst im AHV-Alter erblinden
- **Personen mit einer psychischen Behinderung**, die dank psychiatrisch-psychotherapeutischer Behandlung voll arbeitsfähig sind
- **Menschen mit psychischen Erkrankungen**, die zwar in ihrem Alltag stark eingeschränkt sind, aber keine IV-Rente erhalten, etwa weil kein medizinischer Nachweis vorliegt oder weil sie knapp unterhalb der Erwerbsunfähigkeitsgrenze liegen
- **Studierende mit ADHS oder Dyslexie**, die zwar in ihrem Alltag und Studium stark beeinträchtigt sind, aber keine IV-Leistungen beziehen, weil sie ihre Erwerbsunfähigkeit (noch) nicht nachweisen können
- **Migrant*innen mit Behinderungen, die erst spät in die Schweiz gekommen sind** und daher keine oder nur begrenzte IV-Beiträge erbracht und somit keinen Anspruch auf Leistungen haben
- **Erwerbstätige mit chronischen Erkrankungen (zum Beispiel Multiple Sklerose, Rheuma, Epilepsie)** oder Menschen mit Dyslexie oder ADHS, die trotz Einschränkungen weiterarbeiten, aber keine IV-Leistungen beziehen, weil sie keinen Rentenanspruch gestellt haben oder dieser abgelehnt wurde
- **Kinder mit Behinderungen, deren Beeinträchtigungen nicht als «Geburtsgebrechen» im Sinne der IV gelten oder die keine von der IV übernommenen medizinischen Massnahmen beziehen**

Wir fordern daher:

- Ein Inklusionsrahmengesetz des Bundes muss zwingend auch diejenigen inhaltlichen und organisatorischen Querschnittsbestimmungen enthalten, die zur kontinuierlichen Umsetzung der UNO-BRK erforderlich sind. Es muss neben dem Bereich Wohnen zudem Bestimmungen enthalten, welche die Weichen für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zur persönlichen Assistenz und für ihre Inklusion in den Bereichen Bildung und Arbeit sowie in allen anderen Lebensbereichen stellen.
- Ein Inklusionsrahmengesetz des Bundes muss zwingend für alle Menschen mit Behinderungen im Sinne von UNO-BRK, BV und BehiG gelten, nicht nur für «Invalide» gemäss Art. 112b BV. Dies gilt insbesondere für seine inhaltlichen und organisatorischen Querschnittsbestimmungen.

3.2 Zu wenige Verpflichtungen und konkrete Massnahmen

In seiner Medienmeldung vom 25.6.2025 hielt der Bundesrat fest, dass er die Kernanliegen der Inklusions-Initiative unterstützt. Seiner Ansicht nach würden die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen keine «direkten Verbesserungen im Lebensalltag der betroffenen Menschen» bringen. Deshalb schlägt er Massnahmen auf Gesetzesebene vor, mit denen seiner Meinung nach die «Anliegen der Initiative gezielter und rascher umgesetzt werden» können.

Entgegen der erklärten Absicht des Bundesrats werden die im VE-InG vorgesehenen Bestimmungen keine direkten Verbesserungen im Alltag von Menschen mit Behinderungen bringen. Vielmehr beschränkt sich der Vorentwurf auf eine zaghafte Absichtserklärung und fällt sowohl durch seine **Unverbindlichkeit** als auch durch die **mangelnde Präzision** seiner ausschliesslich programmatischen Bestimmungen auf.¹⁷ Letztlich wiederholt der VE-InG höchst

¹⁷ Siehe dazu Kap. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

punktuell Gesetzgebungsaufträge, die bereits vor 25 Jahren (Art. 8 Abs. 4 BV) bzw. vor 11 Jahren (UNO-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 UNO-BRK bis heute nicht genügend umgesetzt worden sind, haben Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen die Inklusions-Initiative eingereicht. Ein Gesetz, welches sich weitgehend darauf beschränkt, die Aufträge auf einer zu abstrakten Ebene zu wiederholen, kann keine angemessene Antwort darauf sein.

Hinzu kommen Probleme der Gesetzessystematik: Bereits bei der Gliederung der zwei ersten Abschnitte und den gewählten Begrifflichkeiten stiftet der Vorentwurf mehr Verwirrung, als dass er 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 VE-InG 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 einer sehr eingeschränkten Umsetzung von lediglich Art. 19 Bst. a UNO-BRK im Bereich Wohnen zu verpflichten.

Hinzu kommt ein eklatanter Mangel an konkreten Mitteln, um die angekündigten Grundsätze in die Tat umzusetzen. Agile ist sich bewusst, dass sich der Bund in einer schwierigen Finanzlage befindet und ein Entlastungspaket lanciert hat. Es geht hier jedoch nicht um neue kostspielige Leistungen, sondern um die Verpflichtung, die in Verfassung und UNO-BRK verankerten Rechte umzusetzen. Dies erfordert gezielte Ressourcen, eine strukturelle Unterstützung und klare Rahmenbedingungen.

Der Vorentwurf sieht jedoch weder eine spezifische Finanzierung noch konkrete Koordinationsinstrumente oder eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten vor. Er beschränkt sich auf allgemeine Grundsätze und Leitlinien. Dies ist insbesondere auf die sehr restriktive Auslegung des Verfassungsrahmens zurückzuführen, insbesondere durch das Bundesamt für Justiz, wonach der Bund den Kantonen in den vom Vorentwurf abgedeckten Bereichen keine verbindlichen Verpflichtungen auferlegen könne. Durch eine flexiblere Auslegung wäre es jedoch durchaus möglich, substanziellere Verpflichtungen zu formulieren. «Sowohl der Bund als auch die Kantone organisieren und finanzieren einige Leistungen»¹⁸, stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in ihrer Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen fest, und betont zudem: «Sowohl die Kantone als auch der Bund verfügen über Kompetenzen in diesem Bereich».¹⁹

Die gesetzgeberische Zurückhaltung hat zur Folge, dass der Text seiner normativen Wirkung beraubt wird. Ohne verbindliche gesetzliche Grundlagen bleibt es den Kantonen freigestellt, ob sie die formulierten Grundsätze umsetzen wollen oder nicht. Die Gefahr einer fragmentierten, ungleichen und unzureichenden Umsetzung ist daher offensichtlich. Ein

¹⁸ Siehe 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

¹⁹ Ebd., S. 4.

Bundesgesetz über die Inklusion, das sich darauf beschränkt, Grundsätze zu wiederholen, ohne Verpflichtungen, Mittel oder Mechanismen zu deren Umsetzung vorzusehen, kann nicht als glaubwürdige Antwort auf die Inklusions-Initiative angesehen werden. Wie die EFK in ihrer Evaluation betont: «Die Bundesverfassung sieht die Möglichkeit vor, Rahmenbedingungen für die Eingliederung invalider Personen festzulegen, doch diese Bedingungen wurden lediglich bezüglich des Wohnens in einer Institution konkretisiert. Die Kompetenzen des Bundes und der Kantone sind nicht immer klar voneinander abgegrenzt. Das führt zu einer Vielzahl wenig koordinierter Leistungen, was für die Effizienz des Systems insgesamt wenig förderlich ist.»²⁰ Die EFK verweist ausdrücklich auf den laufenden Gesetzgebungsprozess und hält zu Recht fest: «Die Vorlage des Rahmengesetzes für die Inklusion soll rechtliche Grundlagen für die Unterstützung von Personen mit Behinderungen festlegen, die ebendiesen Personen bei der Wahl ihrer Wohnform mehr Freiheit einräumen. Sie könnte dem Bund und den Kantonen eine gemeinsame Stossrichtung sowie Leitplanken vorgeben.»²¹

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 präzise formuliert sein, dass der Bundesrat gestützt darauf die notwendigen Verordnungen erlassen kann und die Kantone die nötige Klarheit haben, um ihrerseits tätig zu werden.
- Der Bund muss eine Stossrichtung sowie Rahmenbedingungen zur Sicherstellung selbstbestimmten Wohnens festlegen und sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene verbindliche Leitplanken vorgeben.
- Der VE-InG soll klare Umsetzungsmechanismen vorsehen, die ausreichende finanzielle, strukturelle und personelle Mittel umfassen, damit die formulierten Grundsätze keine leeren Versprechen bleiben. Der Bund muss seine Führungsverantwortung wahrnehmen und die Kantone bei der Konkretisierung der garantierten Rechte unterstützen.

3.3 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)²² und Beschwerderechte ihrer Organisationen (Art. 9 BehiG) haben sich deshalb als unabdingbare Instrumente zur Förderung und Überprüfung der Gesetzesumsetzung erwiesen.²³ Entsprechend hat der UNO-BRK-Ausschuss die Schweiz dazu angehalten, den rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu stärken.²⁴ Bereits mehrere Kantone

²⁰ Ebd., Kap. 2.2, S. 26.

²¹ Ebd., Kap. 1.6, S. 19.

²² Die aktuell laufende Teilrevision des BehiG will zudem neu auch Rechtsansprüche im Bereich der Arbeit verankern (siehe Art. 8a E-BehiG) sowie die Rechtsansprüche mit Bezug auf Dienstleistungen Privater ausweiten (siehe Art. 8 Abs. 3 und 4 E-BehiG).

²³ 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.).

²⁴ Abschliessende Bemerkungen des BRK-Ausschusses vom 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1, Ziff. 11 f.

haben solche Bestimmungen in ihre Gesetzgebung zur Umsetzung der UNO-BRK aufgenommen.²⁵

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 Rechtsansprüchen einen 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 Kap. 6.1.2 seiner Erläuterungen 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 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 sich 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 Beweislast erleichterung, zum Klage- und Beschwerderecht von Verbänden sowie zur Unentgeltlichkeit des Verfahrens vorzusehen.

3.4 Fehlen von organisatorischen Vorkehrungen zur Umsetzung der UNO-BRK

Der BRK-Ausschuss stellte in den abschliessenden Bemerkungen zur Initialüberprüfung der Schweiz zahlreiche Konventionsverletzungen in sämtlichen Lebensbereichen fest.²⁶ Es zeigt sich, dass die Umsetzung der BRK ein strukturiertes Vorgehen erfordert. Bis heute fehlen allerdings eine Strategie zur kontinuierlichen Umsetzung des Übereinkommens in allen Lebens- und sachlichen Geltungsbereichen sowie die erforderlichen Massnahmen rechtsetzender, rechtsanwendender und planerischer Natur.

Für eine kontinuierliche, tatsächliche Umsetzung der UNO-BRK sollten im InG die folgenden organisatorischen Vorkehrungen verankert werden:

- Mit Blick auf die Verwirklichung jener Verpflichtungen der UNO-BRK, die nicht unmittelbar umfassend umgesetzt werden können,²⁷ 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.

²⁵ § 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.

²⁶ Abschliessende Bemerkungen des UNO-BRK-Ausschusses vom 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1

²⁷ Dies sind insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Sinne von Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK.

- Der Bund sollte seine Gesetzgebung umfassend danach überprüfen, ob das geltende Bundesrecht und seine Umsetzung mit den Verpflichtungen aus der UNO-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 UNO-BRK anzupassen. Ebenfalls bedarf es eines Überprüfungsmechanismus bei der Einführung neuer Erlasse hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit der UNO-BRK.
- Zur kontinuierlichen Umsetzung der UNO-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 UNO-BRK, die Initialprüfung der Gesetzgebung sowie die Prüfung neuer Gesetzgebungsprojekte anderer Organisationseinheiten der Bundesverwaltung mit Blick auf die Übereinstimmung mit der UNO-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.
- Bei der kontinuierlichen Umsetzung der UNO-BRK sind **Bestimmungen für einen systematischen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** sowie ihren Vertretungsorganisationen vorzusehen. Dies anerkennt im Grundsatz auch der Vorentwurf, die entsprechenden Bestimmungen bleiben allerdings zu vage.²⁸ Für einen wirksamen Einbezug wäre etwa ein unabhängiger 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.

Artikel 11 und 12 des Vorentwurfs reichen bei weitem nicht aus, um die wirksame und kontinuierliche Umsetzung der UNO-BRK zu gewährleisten. Ihre Tragweite wird durch den zu eng gefassten sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes eingeschränkt. Sie verpflichten die Kantone nur in sehr begrenzten Bereichen, während ein umfassender Ansatz erfordern würde, dass auch der Bund zur Umsetzung von Aktionsplänen verpflichtet wird, die alle durch die UNO-BRK garantierten Rechte abdecken, nicht nur die Bereiche Wohnen und Arbeit. Die elementare Koordination zwischen Bund und Kantonen bleibt zu vage und unverbindlich. Sie sollte institutionalisiert und mit klaren, schweizweit geltenden Vorschriften ausgestattet werden. In Bezug auf den interkantonalen Wohnortswechsel werden die richtigen Ansätze verfolgt, doch auch hier ist der Verpflichtungsgrad noch unzureichend.

Wir fordern daher:

- Es ist ein Abschnitt mit organisatorischen Vorkehrungen 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

²⁸ 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.

Bundesamt mit erweiterten Kompetenzen sowie die Institutionalisierung des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen.

3.5 Fehlen einer unabhängigen BRK-Monitoring-Stelle

Art. 33 Abs. 2 UNO-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 UNO-BRK zentralen **Kontrollmechanismus** endlich einzurichten. Als Vorbild könnte die in Deutschland bestehende Monitoring-Stelle²⁹ dienen. Diese ist als Abteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte (nationale Menschenrechtsinstitution) organisiert und begleitet sowohl den Bund wie auch die Bundesländer.

Das neue Inklusionsrahmengesetz 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 UNO-BRK einzuführen (Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK).

3.6 Zum Wohnen

Die freie Wahl des Wohnorts 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 Wohnorts und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen von Anfang an – und nicht erst in einer späteren Weiterentwicklung des Gesetzes – in das InG aufgenommen werden.

Es geht auch darum, der Ungleichbehandlung von Bürger*innen mit Behinderungen je nach Wohnkanton ein Ende zu setzen. Die Feststellung der EFK in diesem Zusammenhang ist eindeutig: «Für invalide Personen, die zu Hause wohnen, gibt es hingegen keine spezifischen Garantien. Wohnt eine invalide Person bei sich zu Hause, so hat sie keinen Anspruch auf eine Wohnung oder auf die Deckung ihrer gesamten Bedürfnisse. Zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens gibt es keine spezifische rechtliche Grundlage und keine Leistungen, die diesem Zweck gewidmet wären.»³⁰

Die Evaluation der EFK rückt folgende Probleme ins Licht und unterstreicht ihre Dringlichkeit:

- Es existiert weder eine koordinierte, nationale Strategie noch ein Aktionsplan zur Sicherstellung des selbstbestimmten Wohnens.³¹
- Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen ist ungeklärt.³²

²⁹ [Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention | Institut für Menschenrechte](#)

³⁰ 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], Kap. 2.1., S. 20.

³¹ Ebd., S. 20 ff.

³² Ebd., S. 25 ff.

- Der Zugang zu Leistungen und die Rahmenbedingungen sind komplex, unübersichtlich und unklar.³³
- Die Komplexität und die hohen Zugangshürden beim Assistenzbeitrag führen zu Ungleichbehandlungen.³⁴

Spätestens mit dieser Evaluation wird klar, wie umfassend und schwerwiegend die systemischen Probleme im Bereich des Wohnens sind, wo genau diese liegen und welche gravierende Ungleichbehandlungen sie nach sich ziehen. In ihrem Bericht, der vom 27. März 2025 datiert ist, hält die EFK fest, die im Dezember 2024 vom Bundesrat vorgeschlagene Stossrichtung (Inklusionsrahmengesetz und Teilrevision IV) würde mit ihren eigenen Schlussfolgerungen übereinstimmen.³⁵ 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 Bund³⁶ 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.³⁷

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**. 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 ist in ihrer jetzigen Form rein kosmetischer Natur und bringt keine Verbesserung. **Sie widerspricht vielmehr diametral der UNO-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 gewährleistet. Der 3. und 4. Abschnitt des VE-InG stehen konzeptlos nebeneinander. Für Agile steht die leicht modifizierte Übernahme des IFEG in den VE-InG in völligem Widerspruch zu den Forderungen der Inklusions-Initiative und den BRK-Bestimmungen. Die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts müsste durch die Förderung selbstbestimmten Wohnens sichergestellt werden.

Hier ist zu betonen, dass fehlende Wahlfreiheit und segregative Institutionen eine Verletzung grundlegender Menschenrechte darstellen. Zwar gibt es immer mehr Institutionen, die sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der UNO-BRK orientieren und die Selbstbestimmung und soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen fördern.³⁸ Nach wie vor sind Menschen mit Behinderungen in Institutionen jedoch fremdbestimmten Entscheidungen ausgesetzt.³⁹ Dazu gehören starre Routinen, Regeln und Vorschriften bezüglich Anwesenheit, Wohnpartner*innen,

³³ Ebd., S. 23 ff.

³⁴ Ebd., S. 4, 23 f. und 29 ff.

³⁵ Ebd., S. 6.

³⁶ Leistungen nach IVG, u. a. Assistenzbeitrag und Leistungen nach Art. 74 sowie Hilfenentschädigung.

³⁷ EFK-Bericht, S. 29 f. und 36 f.

³⁸ Siehe dazu das [Interview mit Manon Masse](#) in Curaviva, 2021, S. 6–9.

³⁹ Siehe unter anderem Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022; Fritschi et al., 2019.

Begleitpersonen, Mahlzeiten und Freizeit, durch Bevollmächtigte getroffene Entscheidungen, Zwangsbehandlungen sowie ein begrenzter finanzieller Spielraum.⁴⁰ Auch Machtmissbrauch und Gewalt gegen Bewohner*innen kommen weiterhin vor.

Wie alle anderen haben auch Menschen mit Behinderungen das Recht, selbst zu entscheiden und zu wählen, wo und mit wem sie leben und wie sie ihr Leben gestalten möchten. Sie müssen die Möglichkeit haben, in einem inklusiven Umfeld und unterschiedlichsten Wohnformen zu leben und voll und ganz an der Gesellschaft teilzuhaben. Dies sind grundlegende Menschenrechte.

Nach Ansicht von Agile muss der Bund eine Mitverantwortung für die Förderung der Selbstbestimmung im Sinne der UNO-BRK übernehmen.⁴¹ Damit würden auch durch den Föderalismus bedingte, ungerechtfertigte Ungleichheiten beseitigt. Ebenfalls braucht es eine umfassende Strategie zur Deinstitutionalisierung auf Bundesebene, die sich auf die [UNO-BRK](#) (insbesondere den gesamten (!) Art. 19), die [Allgemeine Bemerkung Nr. 5 \(2017\)](#) und die [Leitlinien zur Deinstitutionalisierung](#) stützt. Unter Einbezug internationaler Expertise müssen konkrete Umsetzungspläne, einschliesslich Zeit- und Ressourcenplanung, erarbeitet und implementiert werden.

Ein Aufenthalt in einer Einrichtung soll nach Auffassung von Agile nur vorübergehend als Übergangslösung im Sinne einer Eingliederungsmassnahme möglich sein. Hatte eine Person beispielsweise einen Unfall, der zu einer Behinderung führt, dann soll ihr die Unterstützung in einer Einrichtung ermöglichen, die für eine unabhängige Lebensführung erforderlichen Kompetenzen wiederzuerlangen und die bedarfsgerechte Unterstützung zu Hause zu organisieren.

In diesem Sinne muss das Gesetz ausdrücklich festlegen, dass selbstbestimmtes Wohnen Vorrang vor institutionellem Wohnen hat, indem es vorsieht, dass Wohnen in einer Institution – vorbehaltlich der freien Wahl der betroffenen Person gemäss UNO-BRK – nur subsidiär und grundsätzlich vorübergehend ist. Zudem sollten die Begrifflichkeiten in Bezug auf Einrichtungen und Leistungen überarbeitet werden.

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 gibt⁴² und dass **keine griffigen Umsetzungs- und Kontrollmechanismen** vorgesehen sind.⁴³ 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.

Wir fordern daher:

- Die Bestimmungen des VE-InG mit Bezug auf das Wohnen müssen grundsätzlich im Sinne der UNO-BRK überarbeitet werden.

⁴⁰ In Institutionen verfügen die Bewohner*innen in der Regel nur über sehr wenig Taschengeld. Die IV-Rente und allfällige Zusatzleistungen wie EL und Hilfenentschädigungen werden zur Deckung der institutionellen Kosten verwendet, wobei die Tarifregelungen hierfür von Kanton zu Kanton unterschiedlich sind (Fritschi et al., 2019, S. 69).

⁴¹ Siehe auch PHIPIPP EGLI/MARTINA FILIPPO(2021) «Betreutes und begleitetes Wohnen für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen» Bundesrechtliche Hürden für zeitgemässe Versorgungsstrukturen. Rechtsgutachten im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

⁴² Siehe dazu oben, Kap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

⁴³ Siehe dazu oben, Kap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, sowie 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.

- 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.
- Der 4. Abschnitt zu den Institutionen muss gründlich überarbeitet werden, um mit der bisherigen Logik der institutionellen Unterbringung zu brechen. Institutionelles Wohnen muss als subsidiär zum selbstbestimmten Wohnen betrachtet werden. Das IFEG kann nicht einfach in das neue Gesetz übernommen werden, sondern muss durch eine UNO-BRK-konforme Regelung ersetzt werden, die sich an den Bedarfen der Menschen und nicht an bestehenden Strukturen orientiert.

4 Der Vorentwurf der Teilrevision des IVG

4.1 Assistenzbeitrag und Hilfenentschädigung

Der Assistenzbeitrag wird heute von einer sehr bescheidenen Anzahl Personen beansprucht: Im Jahr 2024 waren es rund 5000 Personen, obwohl in der Schweiz gut 54'100 Personen (inklusive Kinder und Jugendliche) eine Hilfenentschädigung beziehen und somit grundsätzlich Anspruch auf einen Assistenzbeitrag hätten. Die Bezugsquote beträgt somit lediglich rund 9,2 %.

Soll der Assistenzbeitrag für mehr Menschen mit Behinderungen zu einer selbstbestimmten Lebensführung beitragen, muss der Zugang wie auch der Bezug deutlich verbessert und vereinfacht werden. Derzeit sind viele Menschen mit Behinderungen, die grundsätzlich davon profitieren könnten, vom Assistenzbeitrag ausgeschlossen oder nehmen diesen nicht in Anspruch. Dies liegt an der Komplexität der Verfahren, der finanziellen Unsicherheit oder der Unmöglichkeit, den Bedarf mit den bestehenden Höchstansätzen zu finanzieren. Zudem fehlt die Möglichkeit, Angehörige als Assistenzpersonen anzustellen.

Agile sieht insbesondere in folgender Hinsicht einen dringenden Bedarf:

4.1.1 Fehlende Gleichstellung beim Zugang zum Assistenzbeitrag

Die vom Bundesrat vorgesehene Erleichterung des Zugangs zum Assistenzbeitrag für Versicherte mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit durch die Aufhebung von Art. 42^{quater} Abs. 2 IVG ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings bleibt der Vorentwurf hinter dem Ziel eines inklusiven, selbstbestimmten Lebens für alle Menschen mit Behinderungen zurück, da einerseits faktische Hürden bestehen bleiben (Menschen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit könnten schon heute einen Assistenzbeitrag beziehen, nehmen ihn aber aufgrund der mangelnden Unterstützung respektive der fehlenden oder ungenügenden Deckung vieler benötigter Assistenzleistungen oft nicht in Anspruch). Andererseits bleiben verschiedene Anspruchsgruppen weiterhin ausgeschlossen oder benachteiligt. Um den Anforderungen der Inklusions-Initiative gerecht zu werden, braucht es eine gezielte Erweiterung der Anspruchsberechtigung.

Grundsätzlich sollte der Zugang zum Assistenzbeitrag nicht nach der Art der Behinderung oder dem Versicherungssystem erfolgen, sondern sich **nach dem tatsächlichen behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf** richten. Eine Globallösung würde Gerechtigkeit,

Transparenz und Effizienz ermöglichen und den heutigen Flickenteppich aus Sonderregelungen ersetzen. Solange jedoch Sonderregelungen bestehen bleiben, erachten wir insbesondere den Einbezug folgender Personengruppen als besonders dringend:

- **Schwerhörige und gehörlose Erwachsene:** Der grundsätzliche Ausschluss von schwerhörigen und gehörlosen Erwachsenen von der Hilflosenentschädigung und damit auch vom Assistenzbeitrag gemäss den Ausführungen im Kreisschreiben über Hilflosigkeit (KSH) ist dringend zu korrigieren.
- **Personen mit einer Hilflosenentschädigung ausserhalb der IV:** Wer erst nach Erreichen des AHV-Alters auf umfassendere Unterstützungsleistungen angewiesen ist, soll ebenfalls einen Assistenzbeitrag beanspruchen können (siehe dazu auch das an den Bundesrat überwiesene Postulat *SGK-N 22.4262: Ambulant vor stationär für Menschen mit Behinderung nach Erreichen des AHV-Alters durch Zugang zu Assistenzbeiträgen*). Dasselbe gilt für 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. Der heutige Ausschluss dieser Personen vom Assistenzbeitrag stellt eine systembedingte Benachteiligung dar, ist sachlich nicht gerechtfertigt und muss beseitigt werden.
- **Menschen mit einer psychischen Behinderung ohne IV-Rentenanspruch:** Die derzeitige Regelung in Art. 42 Abs. 3 IVG, wonach Personen mit ausschliesslich psychischer Behinderung nur dann als «hilflos» gelten, wenn sie Anspruch auf eine IV-Rente haben, verwehrt ihnen in vielen Fällen den Zugang zur Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung und damit auch zum Assistenzbeitrag. Um diesem Missstand zu begegnen, sollen auch Personen mit psychischer Behinderung ohne IV-Rentenanspruch bei entsprechendem Bedarf Zugang zur Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung (und damit auch einen grundsätzlichen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag) erhalten. Auf die entsprechende Einschränkung in Art. 42 Abs. 3 IVG ist zu verzichten.
- **Minderjährige:** Heute haben Minderjährige gemäss Art. 42^{quater} IVG und Art. 39a IVV nur unter sehr strengen Voraussetzungen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag. Damit Kinder und Jugendliche frühzeitig lernen, selbstbestimmt mit persönlicher Assistenz umzugehen und beim Übergang ins Erwachsenenalter auf ein bereits etabliertes Unterstützungssetting zurückgreifen (und somit einen Heimeintritt verhindern) können, müssen sie ohne zusätzliche Voraussetzungen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben – zumindest für diejenige Zeit, die sie nicht in einer Institution verbringen, die anderweitig finanziert wird. Der Anspruch auf einen Assistenzbeitrag ist entsprechend auf Minderjährige auszuweiten, die nicht unter Art. 39a IVV fallen.

4.1.2 Fehlende Anpassungen bei den Bedarfsabklärungen

Das aktuell gemäss Kreisschreiben über den Assistenzbeitrag (KSAB) angewendete Bedarfsabklärungsinstrument FAKT muss dringend angepasst werden. Aktuell ist es zu standardisiert, in der Anwendung zu stark auf die Abklärung des Assistenzbedarfs von Personen mit Körperbehinderungen ausgerichtet und zu wenig am individuellen Unterstützungsbedarf respektive an der individuellen Lebensgestaltung orientiert. Individuelle Bedarfe können nicht adäquat berücksichtigt werden, sodass beispielsweise der tatsächliche Assistenzbedarf von Personen mit Sinnesbehinderungen und von Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen nicht adäquat erfasst wird.

Wir fordern daher:

Das FAKT ist unter Einbezug von Verbänden (beispielsweise InViEduel) dahingehend anzupassen, dass der individuelle, auf die Lebenssituation ausgerichtete Bedarf für

unterschiedliche Lebensrealitäten abgeklärt und abgedeckt werden kann (vgl. dazu auch den [General Comment Nr. 5](#) des UNO-BRK-Ausschusses, u. a. Ziff. 61).

Die Verordnung (IVV) und das [Kreisschreiben über den Assistenzbeitrag \(KSAB\)](#) sind entsprechend anzupassen.

4.1.3 Fehlende Grundlagen für administrative und organisatorische Entlastung

Damit der Assistenzbeitrag seine volle Wirkung entfalten und eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen 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 und organisatorischen Aufwand verbunden ist,⁴⁴ der weder finanziell noch personell abgegolten wird. Für viele stellen die Anforderungen im bestehenden Modell ohne Unterstützung eine nicht oder schwer überwindbare Zugangshürde dar – mit der Folge, dass sie auf eine Leistung verzichten, die ihnen grundsätzlich mehr Teilhabe und Autonomie ermöglichen könnte.

Ein Assistenzsystem, das auf die Vielfalt individueller Lebensrealitäten Rücksicht nimmt, muss deshalb administrative Erleichterungen und bei Bedarf gezielte Unterstützung bei der Wahrnehmung der Arbeitgeberrolle bieten, ohne das Weisungsrecht der Assistenznehmenden zu beschneiden (siehe unten).

Gleichzeitig ist zwingend darauf zu achten, dass Beratungs- und Unterstützungsangebote nicht mit einer Institutionalisierung von Assistenz einhergehen – Assistenz muss als individualisierte, personenorientierte Unterstützungsform erhalten bleiben.⁴⁵

Dabei ist sicherzustellen, dass die betreffenden Personen sowohl bei den Assistenzleistungen als auch bei weiteren (administrativen/organisatorischen) Unterstützungsleistungen weiterhin ein direktes Weisungsrecht gegenüber den Assistenz- respektive Unterstützungspersonen haben. Der Verlust dieses Rechts würde der Umsetzung persönlicher Assistenz entgegenstehen und dem in der UN-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) verankerten Recht auf Selbstbestimmung widersprechen. Eine diesbezügliche Änderung des Obligationenrechts (OR), insbesondere eine Erweiterung der Vertragsform «Auftrag» ist zu prüfen (OR 394ff.).

Wir fordern:

- Eine deutliche Verringerung des administrativen Aufwands (einschliesslich der Bereitstellung von barrierefreien Abrechnungsinstrumenten) sowie dessen angemessene Abgeltung (vgl. dazu Kap. 4.1.4)
- Den Ausbau gezielter Unterstützungsleistungen für die Administration und Organisation des Assistenzbeitrags
- Die Prüfung einer neuen Vertragsform, die das direkte Weisungsrecht der Assistenznehmenden gegenüber den Assistenzpersonen auch ausserhalb des Arbeitsvertrags ermöglicht

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.

⁴⁵ Vgl. dazu den General Comment Nr. 5 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 16 d iii)

4.1.4 Bedarfsdeckung weiterhin nicht gewährleistet

Mit dem Assistenzbeitrag können vielfach nicht alle Kosten, die Personen mit Assistenzbeitrag entstehen, gedeckt respektive nicht alle benötigten Assistenzstunden finanziert werden.

Beispiele:

- *Ungedeckte Personalkosten:* Dazu zählen etwa Inserate-/Suchkosten (die aufgrund der wenig konkurrenzfähigen Löhne oft besonders hoch sind), Spesen, Dienstaltersgeschenke oder Weiterbildungskosten. Die heutigen Stundenansätze für den Assistenzbeitrag von CHF 35.30 bzw. CHF 52.95 bei besonderen Qualifikationen sind für eine kostendeckende Finanzierung dieser Ausgaben zu tief. In Zeiten des Fachkräftemangels lassen sich ohne eine Erhöhung der Ansätze kaum genügend qualifizierte Assistenzpersonen finden.
- *Ungedekelter administrativer Aufwand:* Der administrative Aufwand für die Personalakquirierung, -einführung, -planung und -administration wird nicht separat abgegolten.
- *Ungedeckte Präsenzzeit:* Präsenzzeit wird nicht entschädigt, obwohl Assistenzleistungsbeziehende als Arbeitgebende gemäss [Modell-NAV Seco](#) auch Präsenzzeit bezahlen sollten.
- *Mehrbedarf:* Zusätzliche Stunden werden nicht abgedeckt – zum Beispiel bei Krankheit oder Unfall der Assistenznehmenden, Einarbeitung neuer Assistenzpersonen durch bestehende Mitarbeitende oder Freistellungen infolge unzumutbarer Arbeitsverhältnisse.
- *Leistungslücken infolge Besitzstandsgarantie beim Übertritt ins Rentenalter:* Der vor Eintritt ins AHV-Alter ermittelte Assistenzbedarf wird «eingefroren» und nicht mehr angepasst – auch bei nachträglich gestiegenem, behinderungsbedingtem Bedarf und bei geänderten Lebensumständen wie zum Beispiel dem Tod des Partners/der Partnerin, dem Wegfall der Tagesstruktur in einer Institution oder der Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Zudem ist der Beginn des Besitzstandes willkürlich gewählt (bei Vorbezug oder bei Erreichung des Referenzrentenalters) und trägt dem tatsächlichen Bedarf der versicherten Personen zu wenig Rechnung.
- *Ungerechtfertigte Anrechnung der Hilflosenentschädigung (HE):* Bei der Berechnung des zeitlichen Unterstützungsbedarfs für den Assistenzbeitrag wird jener Anteil der Zeit, der bereits über die HE pauschal «abgegolten» wird, abgezogen (anders als beim Intensivpflegezuschlag, der nicht angerechnet wird). Die versicherte Person kann diesen Bedarf also nicht mit dem Assistenzbeitrag abdecken, obwohl er faktisch besteht. So entsteht eine strukturelle Finanzierungslücke, die eine bedarfsgerechte Unterstützung verhindert.
- *Ungerechtfertigte Kürzung bei Personen, die teilweise in einer Institution betreut werden:* Eine pauschale Kürzung ungeachtet des Unterstützungsbedarfs während des Aufenthalts ist nicht gerechtfertigt. Es sollen lediglich Doppelfinanzierungen vermieden werden.

Wir fordern dementsprechend:

- In Art. 42^{sexies} IVG:
 - Abs. 1 Bst. a: Die Aufhebung der Anrechnung der Hilflosenentschädigung an den Assistenzbeitrag
 - Abs. 4: Eine Ergänzung im Sinne von «Der Bundesrat berücksichtigt dabei, dass Menschen mit Behinderungen mit dem zugesprochenen Assistenzbeitrag ihren Bedarf angemessen decken können.»
- In Art. 42^{septies} Abs. 3 IVG: Streichung von Bst. b («3 Der Anspruch erlischt zum Zeitpunkt, b. in dem die versicherte Person eine ganze Altersrente (...) vorbezieht oder das Referenzalter (...) erreicht»)

- In Art. 39c IVV: Eine Erweiterung der Bereiche zur Abgeltung bisher ungedeckter Präsenzzeiten
- In Art. 39e, 39f und 39j IVV: Eine Erhöhung der Höchstansätze (Stundenzahl) und des Assistenzbeitrags (Stundenpauschalen) sowie die Abgeltung umfassenderer Beratungsleistungen im Hinblick auf die Administration/Organisation des Assistenzbeitrags
- Im Kreisschreiben über den Assistenzbeitrag (KSAB, Rz. 4017): Keine ungerechtfertigte Kürzung bei Personen, die teilweise in einer Institution betreut werden (Doppelfinanzierungen sollen zwar vermieden werden, aber eine pauschale Kürzung ungeachtet des Unterstützungsbedarfs ist nicht gerechtfertigt)

4.1.5 Fehlende Ausweitung des Kreises der Assistenzleistenden

Im Vorentwurf fehlt eine Ausweitung des Kreises der Assistenzpersonen, was vor allem aufgrund der grossen Herausforderungen bei der Suche nach und Rekrutierung von Assistenzpersonen dringend angezeigt ist.

Insbesondere muss die Beschäftigung von Angehörigen in gerader Linie und von Lebenspartner*innen zugelassen werden, wie dies auch die *Parlamentarische Initiative Lohr 12.409 (Entschädigung von Hilfeleistungen von Angehörigen im Rahmen des Assistenzbeitrages)* verlangt.

Zwar können Angehörige mittlerweile über die Spitex angestellt werden. Dieses Vorgehen ist aber nicht nur komplizierter als eine Anstellung über den Assistenzbeitrag, sondern verursacht auch höhere Kosten für die Allgemeinheit. Zudem können über die Spitex nur Leistungen für die Grundpflege gemäss KVG abgerechnet werden – andere Assistenzleistungen sind ausgeschlossen.

Das Verbot der Anstellung von Angehörigen ist auch deshalb aufzuheben, weil es die Wahlfreiheit deutlich einschränkt. Menschen mit Behinderungen wird es verwehrt, selbst zu entscheiden, ob sie zum Beispiel eine vertraute Person im eigenen Umfeld als Assistenzperson wählen oder externe Kräfte anstellen möchten. Es darf gleichzeitig keine implizite Erwartung geben, dass Angehörige «einspringen». Heute geschieht dies aber oft: Weil der Assistenzbeitrag nicht ausreichend ist, bleibt Menschen mit Behinderungen oft nichts anderes übrig, als auf unbezahlte Hilfe von Angehörigen zurückzugreifen. Das steht im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention (Art. 19), die echte Wahlfreiheit und Gleichstellung auch in der Alltagsunterstützung fordert.

Unsere Forderung:

Eine Ausweitung des Kreises der Assistenzleistenden in Art. 42^{quinquies} IVG: Streichung von Bst. b – das heisst Zulassung von Angehörigen in gerader Linie und von Lebenspartner*innen (Umsetzung der *Pa.lv. Lohr 12.409: Entschädigung von Hilfeleistungen von Angehörigen im Rahmen des Assistenzbeitrages*)

4.2 Hilfsmittel

Damit Menschen mit Behinderungen jeden Alters gesellschaftliche Kontakte pflegen und aktiv am Berufsleben teilnehmen können, sind sie auf den Zugang zu ausreichenden Hilfsmitteln und Unterstützungsleistungen angewiesen. Nur wenn diese Leistungen im notwendigen Umfang gewährleistet werden, ist auch ihre gleichberechtigte Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben sichergestellt – so, wie es die Inklusions-Initiative fordert. Das

heutige System wird diesem Anspruch jedoch nicht gerecht. Es braucht daher dringend substantielle Verbesserungen.

Die vom Bundesrat vorgesehenen Anpassungen im IVG leisten dazu keinen ausreichenden Beitrag. Sie basieren auf bereits überwiesenen parlamentarischen Vorstössen sowie dem Bericht zum Postulat SGK-S 19.4380. Damit bleiben sie deutlich hinter den Anforderungen der Inklusions-Initiative zurück.

Dabei bleibt auch unklar, ob Versicherte tatsächlich einen besseren Zugang zu Hilfsmitteln erhalten, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen. Der Fokus liegt abgesehen von der Umsetzung der Motion Lohr (21.4089) allein auf der Kostenkontrolle statt auf einem einzelfallgerechten, raschen Zugang zu Hilfsmitteln oder Dienstleistungen – wie dies auch in der Inklusions-Initiative gefordert wird. Die vorgeschlagenen Änderungen können sogar zu Rückschritten führen – etwa wenn der Zugang zu Hilfsmitteln durch neue bürokratische Hürden oder längere Verfahren erschwert wird oder durch die Vergabeverfahren eine Monopolbildung nicht verhindert werden kann.

Besonders deutlich zeigt sich dies an der geplanten Änderung von Art. 21^{bis} Abs. 3 IVG. Bisher konnte der Bundesrat die Austauschbefugnis auf Hilfsmittel beschränken, die von Anbietern im Vergabeverfahren angeboten wurden – unabhängig davon, ob mit diesen ein Vertrag abgeschlossen wurde. Neu soll die Austauschbefugnis ausschliesslich auf Hilfsmittel beschränkt werden, die von Anbietern stammen, mit denen im Rahmen des Vergabeverfahrens ein Vertrag abgeschlossen wurde.

Obwohl der Bundesrat in seinen Erläuterungen betont, dass sich der «normative Gehalt» der Bestimmung nicht ändere, kann diese Änderung praktisch weitreichende Folgen haben:

- Die Einzelfallprüfung und Berücksichtigung von Speziallösungen werden erschwert.
- Für Menschen mit Behinderungen, die auf spezialisierte Hilfsmittel angewiesen sind, bedeutet dies ein höheres Risiko, dass bedarfsgerechte Produkte ausgeschlossen werden sowie mehr Standardisierung und weniger individuelle Passung.

Auch der vorgeschlagene neue Art. 21^{quinquies} IVG (Einsicht in die Preiskalkulation) lehnen wir ab, da die gesetzlich verankerte Einsichtspflicht über eine sinnvolle Transparenz hinausgeht und faktisch zu einer marktfernen Überregulierung führen kann. Sie schreckt kommerzielle Anbieter ab, gefährdet Innovation und Vielfalt und schwächt – wie auch die geplante Änderung von Art. 21^{bis} Abs. 3 IVG – die individuelle Versorgungssicherheit.

Art. 21^{sexies} IVG sollte ausserdem kritisch hinterfragt werden, da er zwar auf Transparenz und Kostenkontrolle zielt, aber in der Praxis die wirtschaftliche Tragfähigkeit von spezialisierten Anbietern gefährden kann. Die Folge können weniger Vielfalt und Innovation sowie ebenfalls eine geringere Versorgungssicherheit sein.

Nicht berücksichtigt wird auch der **dringende Handlungsbedarf im AHV-Bereich. Insbesondere ist – auch im IV-Bereich – der Zugang zu Hörgeräten** substantiell zu verbessern; ist doch wissenschaftlich erwiesen, dass eine frühe Versorgung mit Hörgeräten den grössten Nutzen bringt und gesellschaftliche Folgekosten verringern kann.⁴⁶ Sich hinter den unterschiedlichen Zielsetzungen von AHV (primäre Rentenversicherung) und IV (Versicherung primär für die Eingliederung in den Beruf) zu verstecken, ist nicht mehr zeitgemäss und widerspricht der UNO-BRK. Eine Erweiterung der Liste der Hilfsmittel im AHV-Bereich verlangt auch die bereits im September 2023 an den Bundesrat überwiesene Mo. SGK-N [22.4261](#): *Ambulant vor stationär für Menschen mit Behinderung nach Erreichen des AHV-Alters durch eine «smarte» Auswahl an Hilfsmitteln*. Sie hält fest, dass eine «smarte» Auswahl an Hilfsmitteln die Mobilität und

⁴⁶ Vgl. [Bericht](#) des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums OBSAN vom 8. Februar 2022

Eigenständigkeit von Menschen mit Behinderung im Alter ermöglicht und das selbstbestimmte Leben fördert respektive Heimeintritte verhindern oder massgeblich verzögern können.

Hinzu kommt, dass die Höchstgrenze von CHF 22'680 pro Jahr für **Dienstleistungen Dritter anstelle eines Hilfsmittels** zwar seit Anfang 2024 flexibel eingesetzt werden kann. Dennoch reichen die damit finanzierbaren rund 120 Gebärdensprachdolmetschstunden pro Jahr respektive durchschnittlich rund 10 Stunden pro Monat in kommunikationslastigen Berufen bei weitem nicht aus, um den tatsächlichen Bedarf zu decken. Eine substanzielle Erhöhung des Höchstwerts, vor allem hinsichtlich der Ausübung des Berufs, ist daher angezeigt. Hier setzt auch die vom Nationalrat bereits angenommene Motion [25.3007](#) (*Menschen mit Behinderungen in Härtefällen am Arbeitsplatz besser unterstützen*) an.

Darüber hinaus gilt es, für Menschen adäquate Lösungen zu finden, welche auf Hilfsmittel respektive Dienstleistungen angewiesen sind, aber keinen gesetzlichen Anspruch darauf haben. Dies betrifft neben Personen, die erst im AHV-Rentenalter auf entsprechende Leistungen angewiesen sind, zum Beispiel auch Personen aus Ländern ohne Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz, die bereits mit der gesundheitlichen Beeinträchtigung in die Schweiz eingereist sind.

Gleichzeitig sind **weitere dringende Verbesserungen** angezeigt, um den Anliegen der Inklusions-Initiative gerecht zu werden und die gesellschaftliche Teilhabe und Inklusion durch Hilfsmittel (einschliesslich Dienstleistungen Dritter) verbessern zu können. Diese können auf verschiedenen Regelungsstufen umgesetzt werden.

Wir fordern insbesondere:

- *Streichung der Ergänzung in Art. 21^{bis} Abs.3 («... mit denen im Rahmen dieses Vergabeverfahrens ein Vertrag abgeschlossen wurde»)* sowie von Art. 21^{quinqies} IVG (*Einsicht in die Preiskalkulation, neu*)
- *Eine Erhöhung der Beträge für die Ausübung des Berufs* (Art. 9 HVI)
- *Eine generelle Ausweitung der Dienstleistungen Dritter* (Art. 9 Abs. 2 HVI), zum Beispiel Gebärdensprach- und Schriftdolmetschungen: Die Dienstleistungen Dritter sollten 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. Vielmehr braucht es auch einen davon unabhängigen subjektfinanzierten Anspruch auf Dienstleistungen Dritter für die Pflege gesellschaftlicher Kontakte, den Besuch kultureller Anlässe oder die Inanspruchnahme öffentlicher und privater Dienstleistungen.
- *Allgemeiner Ausbau der Liste der Hilfsmittel im AHV-Bereich (HVA, Anhang)/Angleichung an die Liste der Hilfsmittel im IV-Bereich (HVI, Anhang)*: Der Zugang zu Hilfsmitteln oder Dienstleistungen für Menschen, die erst im AHV-Alter auf solche angewiesen sind, muss im Allgemeinen erleichtert werden.
- *Spezifische Erweiterung des Zugangs zu Hörgeräten im AHV- und IV-Bereich*. Dies lässt sich durch eine Herabsetzung der im KSHA und im KHMI erwähnten Eintrittsschwelle für die Finanzierung eines Hörgeräts durch die AHV und durch die IV gewährleisten. Auch verbindliche und transparente Standards können dazu beitragen, dass Menschen mit einer Hörbehinderung die Preise der einzelnen Produkte besser nachvollziehen und sich somit für die kosteneffizienteste Lösung entscheiden können.
- *Gewährleistung von Notfallversorgung (zeitnahe Reparaturen) bei Schäden an Hilfsmitteln*: Ein Reparaturservice und Notfalldienst für dringend benötigte Hilfsmittel muss rund um die Uhr sichergestellt und finanziell abgegolten werden.

4.3 Pilotversuche

Grundsätzlich begrüssen wir die vorgeschlagene Änderung von Art. 68^{quater} IVG und die Ermöglichung von Pilotversuchen im Hinblick auf eine künftige Vereinfachung der IV-Unterstützungsleistungen im Bereich der selbstbestimmten Lebensführung – insbesondere, wenn es um die Entwicklung einer komplett neuen Leistung geht, die dazu führt, dass das selbstbestimmte und eigenverantwortliche Leben für Versicherte einfacher zugänglich wird.

Gleichzeitig gibt es bereits heute verschiedene Möglichkeiten für gesetzliche Anpassungen, die (auch auf Basis diverser durchgeführter Studien) umgesetzt werden können und die mit der Totalrevision des IVG (die gemäss erläuterndem Bericht bis 2035 umgesetzt werden soll) übernommen werden können. Dafür braucht es keinen Umweg über Pilotversuche.

5 Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Zum VE-InG

Artikel 1 VE-InG

So formuliert ist der Zweck zu schwach und hat keine normative Tragweite. Zudem sollte die Möglichkeit geschaffen werden, das Gesetz entsprechend der UNO-BRK auf alle Lebensbereiche auszuweiten.

Die Formulierung von Art. 1 Abs. 1 VE-InG bezieht sich *ausdrücklich* nicht auf alle Menschen mit Behinderungen im Sinne der UNO-BRK, der BV und des BehiG, sondern nur auf «Invalide» im Sinne von Art. 112b BV. Die Formulierung des Bundesrats verunmöglicht es gar, den Begriff «Invalidität» im Sinne der UNO-BRK auszulegen: Geht es um Menschen mit Behinderungen im Sinne von UNO-BRK, BV und BehiG, ist ein Verweis auf Art. 112b BV überflüssig.

Änderungsvorschlag

Umformulierung von Art. 1 Abs. 1:

Art. 1 Zweck

1 Dieses Gesetz bezweckt die ~~Förderung~~ **Sicherstellung** der unabhängigen Lebensführung und der Inklusion in die Gesellschaft von Menschen mit Behinderungen ~~im Sinne von Artikel 112b BV~~ **in allen Lebensbereichen. insbesondere in den Bereichen Wohnen und Arbeit.**

Artikel 2 VE-InG

Agile weist darauf hin, dass die Formulierung in Absatz 2 lit. a impliziert, dass nur mit der Förderung der Inklusion von betroffenen Personen beauftragte Institutionen anerkannt werden.

Annahme

Artikel 3 VE-InG

Die formulierten Ziele sind lediglich deklaratorisch und weder für den Bund noch für die Kantone verbindlich. Das Gesetz sollte verbindliche Auflagen mit Überwachungsindikatoren und einen unabhängigen Monitoringmechanismus vorsehen, um deren wirksame Umsetzung zu gewährleisten.

Absatz 2

Es wird ein alternativer Wortlaut dieses Artikels vorgeschlagen, die verdeutlichen soll, was unter Inklusion zu verstehen ist.

Ablehnung mit Anpassungsvorschlägen

Art. 3 Ziele der Inklusion von betroffenen Personen

¹ Bund und Kantone erreichen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten folgende Ziele:

Alternativer Wortlaut

Art. 3 Ziele der Inklusion von betroffenen Personen

¹ Bund und Kantone erreichen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Ziele, welche die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ermöglichen.

² Inklusion bedeutet insbesondere:

- a. Einen barrierefreien Zugang zu Räumen, Dienstleistungen und Angeboten (Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen, Kultur, Freizeit usw.). Dazu sollen die Umgebung und gesellschaftliche Strukturen angepasst statt Anpassungen auf individueller Ebene vorgenommen werden
- b. Die Anerkennung der menschlichen Vielfalt als Reichtum und nicht als zu bewältigende Ausnahme
- c. Einen die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung gewährleistenden gesetzlichen und politischen Rahmen mit positiven Massnahmen zur Beseitigung struktureller Hindernisse und Sicherstellung der vollumfänglichen Teilhabe
- d. Die aktive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen an der Ausarbeitung und Umsetzung der staatlichen Politik
- e. Eine proaktive Anpassung der öffentlichen Strukturen und Dienstleistungen, um Barrieren zu beseitigen und den Zugang und die Teilhabe aller Menschen ungeachtet ihrer Behinderungen sicherzustellen

Artikel 4 VE-InG

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 Wohnform soll gefördert werden. Die erforderlichen Leistungen sollen zur Verfügung gestellt werden. Die Bestimmung wiederholt einige Verpflichtungen von Bund und Kantonen und nur gemäss Art. 19 lit. a UNO-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 einiger der Verpflichtungen nach Art. 19 UNO-BRK dazu führen sollte, dass die Kantone plötzlich die nötigen Gesetzesanpassungen vornehmen, welche die meisten Kantone in den elf Jahren seit Ratifizierung der UNO-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. Das unmittelbare Verknüpfen der Institutionen mit ambulanten Leistungen steht in klarem Widerspruch zur UNO-BRK und zu den Inklusionszielen des Vorentwurfs. Die Formulierung ist gefährlich, da sie impliziert, dass nur Institutionen berechtigt sind, ambulante Leistungen zu erbringen. Dies entspricht einerseits nicht der Realität und steht andererseits im Widerspruch zur UNO-BRK und den Interessen von Menschen mit Behinderungen. Denn es ist weder im Interesse von Menschen mit Behinderungen noch im Sinne der UNO-BRK, dass Institutionen das ambulante Angebot übernehmen. Es handelt sich bestenfalls um eine Aufrechterhaltung bestehender Strukturen zulasten der Selbstbestimmung der Betroffenen und ist zudem aus wirtschaftlicher Sicht äusserst fragwürdig. Ausserdem lässt Art. 4 Abs. 4 VE-InG **die zentrale Frage unbeantwortet, wie der Übergang von stationären 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.

Ablehnung

Artikel 5 VE-InG

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 Wohnorts.⁴⁷ Im Übrigen ist zu beachten, dass auch die **Lebenssituationen berücksichtigt** werden müssen und nicht nur die Behinderung im Vordergrund stehen darf. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, den Wortlaut von lit. c zu überarbeiten. 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, insbesondere geschlechts- und altersspezifische Bedürfnisse» erwähnt. Was damit gemeint ist, überhaupt und in Abgrenzung zu Art. 5 Abs. b und c VE-InG, muss präzisiert werden.

Ablehnung mit Anpassungsvorschlag

⁴⁷ Siehe Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen vom 27.03.2025, S. 40.

Art. 5

Die Massnahmen, die der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten treffen, müssen:

c. sofern es sich um individuelle Leistungen handelt, auf Grundlage der individuellen Bedarfe **im Zusammenhang mit der Lebenssituation** gewährt werden.

Artikel 6 bis 9 VE-InG

Der Entwurf räumt den Institutionen eine zentrale Rolle ein, zulasten selbstbestimmter Unterstützungsmodelle (wie dem Assistenzbeitrag). Dies steht im Widerspruch zur UNO-BRK. Die Wahlfreiheit muss gestärkt werden. Agile lehnt es ab, ausschliesslich institutionelle Leistungserbringende anzuerkennen. Ein solcher Ansatz verstärkt die segregative Logik und marginalisiert selbstbestimmte Formen der Unterstützung. Es muss sichergestellt werden, dass auch alternative Modelle, insbesondere die Unterstützung zu Hause, möglich werden und kein institutionelles Monopol entsteht. Zu den Anerkennungskriterien muss die Einhaltung der Grundsätze der Inklusion, der selbstbestimmten Lebensführung und der Wahlfreiheit gehören. Insbesondere sollen Institutionen längerfristig nur noch als Übergangslösung zugelassen werden dürfen, um Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, die für eine unabhängige Lebensführung erforderlichen Kompetenzen (wieder) zu erlangen und die bedarfsgerechte Unterstützung zu Hause zu organisieren.

Die Anerkennung sollte auf einer Reihe von Kriterien beruhen, die sich an den Rechten der betroffenen Personen, ihrer Selbstbestimmung und ihrer sozialen Inklusion orientieren, und nicht an der Rechtsform oder der institutionellen Tradition der Leistungserbringenden.

Das Parlament hat beschlossen, das IFEG zu modernisieren. Es ist daher angebracht, diese Modernisierung wirksam umzusetzen und bereits im Rahmengesetz künftige Entwicklungen vorwegzunehmen. Ist dies nicht möglich, muss das IFEG unabhängig revidiert und das System grundlegend überprüft werden.

Bei diesem Modernisierungsprozess ist die grundlegende Forderung der UNO-BRK nach Deinstitutionalisierung miteinzubeziehen: Institutionen sollen nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme sein. Dies erfordert einen Strukturwandel des Systems, nicht bloss eine terminologische Anpassung.

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»** umbenannt werden, ist **besonders stossend**. Eine solche terminologische Verschiebung täuscht über den fehlenden Willen zu einem Paradigmenwechsel und einer Veränderung des Modells hinweg. Die Einhaltung der UNO-BRK lässt sich nicht durch die Umbenennung bestehender Strukturen sicherstellen. 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 stationären und ambulanten Leistungen fördern würden, sucht man vergebens. Das Fehlen einer Übergangsstrategie oder einer Planung der schrittweisen Verlagerung der Ressourcen hin zu ambulanten Unterstützungsformen beeinträchtigt die Selbstbestimmung der betroffenen Bürger*innen mit Behinderungen erheblich.

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.**

Diese Überarbeitung muss den Grundsatz festschreiben, dass stationäre – also institutionelle – Leistungen subsidiär sind. Sie dürfen nur dann zum Tragen kommen, wenn eine selbstbestimmte Lebensführung mit individueller Unterstützung nicht möglich ist. Abgesehen davon müssen ambulante Unterstützung inklusive persönlicher Assistenz Vorrang haben, entsprechend finanziert und aktiv ausgebaut werden. Darüber hinaus müssen die subsidiären Betreuungsformen vollständig überdacht werden, um die Aufrechterhaltung von isolierenden und segregativen Institutionen als Wohnorte zu vermeiden.

Ablehnung

Wir fordern eine Überarbeitung dieser Bestimmungen, wobei alle Modelle berücksichtigt und die Autonomie gefördert werden müssen. Institutionen dürfen künftig nur noch eine subsidiäre und grundsätzlich vorübergehende Rolle spielen.

Artikel 10 VE-InG

Agile ist der Ansicht, dass sich die Beteiligung der Kantone nicht auf anerkannte Institutionen beschränken darf, sondern auch Leistungen der persönlichen Assistenz und des selbstbestimmten Wohnens ausserhalb von Institutionen umfassen muss, ohne dass dafür Sozialhilfe beantragt werden muss. Absatz 3 reicht in seiner aktuellen Formulierung nicht aus, um dies zu gewährleisten.

Ablehnung

Anpassungsvorschlag: Persönliche Assistenz und andere Leistungen, welche die freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform ermöglichen, prioritär in Absatz 1 aufnehmen.

Artikel 11 und 12 VE-InG

Für Agile ist es von grundlegender Bedeutung, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Vertretungsorganisationen tatsächlich in die Ausarbeitung, die Umsetzung und das Monitoring der Inklusionspolitik einbezogen werden. Diese Partizipation darf nicht rein formal sein, sondern muss organisiert, strukturiert und fortwährend sein – und vergütet werden. Es geht nicht nur um Konsultation, sondern um echte Mitbestimmung in Bereichen, die die Rechte und Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen unmittelbar betreffen.

Agile befürwortet, dass die Kantone zur Ausarbeitung von Aktionsplänen verpflichtet werden (Art. 11 und 12 VE-InG). Diese Forderung ist jedoch in mehrfacher Hinsicht zu eng gefasst. Einerseits beschränkt sie sich auf die Bereiche Wohnen und Arbeit, während die Umsetzung der UNO-BRK alle Lebensbereiche betrifft. Zweitens werden gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 sowie Art. 12 VE-InG nur die Kantone verpflichtet, nicht aber der Bund, obwohl dieser eine zentrale Verantwortung für die Koordination, die strategische Ausrichtung und die Kontrolle hat. Dieser Ansatz beruht auf einer zu engen Auslegung von Artikel 112b der Bundesverfassung anstatt auf einer umfassenden und proaktiven Vision im Sinne der UNO-BRK.

Die entsprechenden Bestimmungen in Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 3 VE-InG bleiben zu vage.⁴⁸ Es ist zwingend sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen tatsächlich und strukturiert mitwirken können, und zwar auf allen Ebenen des Prozesses. Dazu muss ein unabhängiger Inklusionsrat mit einem klaren Mandat geschaffen werden, dessen Aufgabe es ist, Empfehlungen abzugeben, sich zu Umsetzungsstrategien zu äussern und die Entwicklung der Aktionspläne zu verfolgen. Organisation, Zusammensetzung

⁴⁸ Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum Art. 12 Abs. 3 VE-InG im Gegensatz zu Art. 11 Abs. 3 VE-InG nur die Einbeziehung von Behindertenorganisationen und nicht die direkte Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen vorsieht.

und Kompetenzen dieses Rates sind im InG festzulegen und nicht späteren Regelungen oder dem Ermessen der kantonalen Behörden zu überlassen.

Die in Artikel 11 Absatz 4 erwähnte Koordination zwischen Bund und Kantonen ist zwar begrüssenswert, jedoch unverbindlich und kaum operativ. Ein einfacher «Austausch» reicht nicht aus. Die Zusammenarbeit muss institutionalisiert werden, mit klaren gemeinsamen Vorgaben, messbaren Zielen und einem dauerhaft angelegten Rahmen.

Schliesslich ist die Aufnahme der Frage des interkantonalen Wohnortwechsels in Artikel 11 Absatz 2 zwar zu begrüssen, die derzeitige Formulierung jedoch in rechtlicher Hinsicht zu schwach. Ausdrücke wie «sorgen für» oder «erleichtern» stellen keine einklagbaren Verpflichtungen dar. Vielmehr sollte das Gesetz sicherstellen, dass alle Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort – innerhalb und ausserhalb ihres Kantons – frei wählen können, ohne dabei den Zugang zu notwendigen Leistungen zu verlieren.

In ihrer aktuellen Form sind die in den Artikeln 11 und 12 VE-InG vorgesehenen Umsetzungsmassnahmen unzureichend und erlauben es nicht, die Ziele der UNO-BRK zu erreichen. Sie müssen nicht nur auf alle Lebensbereiche ausgeweitet werden, sondern auch verbindlicher gestaltet und in ihrer nationalen Tragweite gestärkt werden. Insbesondere muss die tatsächliche und strukturierte Partizipation von Menschen mit Behinderungen fest verankert – und angemessen vergütet – werden.

Ablehnung mit Vorschlägen zur Umformulierung:

Art. 11

- ¹ Bund und Kantone erarbeiten die konzeptionellen Grundlagen, die Planungsinstrumente und die Umsetzungsstrategien, die zur Verwirklichung der Ziele dieses Gesetzes in allen von der UNO-BRK erfassten Bereichen erforderlich sind.
- ² Sie sorgen dafür, dass alle betroffenen Personen ihren Wohnort innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets frei wechseln können, ohne den Zugang zu den zugesprochenen Leistungen zu verlieren. Zu diesem Zweck gewährleisten sie die Übertragbarkeit von Leistungen zwischen den Kantonen und stellen deren Koordination sicher.
- ³ Bund und Kantone beziehen Menschen mit Behinderungen und die Organisationen, die ihre Interessen vertreten, in die Ausarbeitung und Umsetzung der Massnahmen dieses Gesetzes ein. Die betroffenen Menschen mit Behinderungen und ihre Vertretungsorganisationen werden für ihre Mitwirkung entschädigt.
- ⁴ Bund und Kantone richten mittels eines formellen Mechanismus eine ständige Koordination mit einem klaren Auftrag ein. Sie stimmen sich regelmässig in einem nationalen Koordinationsgremium ab und erarbeiten gemeinsame Leitlinien betreffend Organisation, Inhalt und Monitoring.
- ⁵ Auf Bundesebene wird ein unabhängiger Inklusionsrat eingerichtet, der mehrheitlich aus Menschen mit Behinderungen besteht. Er hat die Aufgabe, Empfehlungen abzugeben, sich zu Umsetzungsstrategien zu äussern, die Aktionspläne zu verfolgen und die erzielten Fortschritte zu bewerten.

Vorschlag zur Umformulierung

Art. 12

- ¹ Bund und Kantone erstellen einen Aktionsplan zur Förderung der unabhängigen Lebensführung und der Inklusion von betroffenen Personen in allen Lebensbereichen.

- ² Unverändert

³ Die Kantone beziehen die betroffenen Personen, die Organisationen, welche die Interessen der betroffenen Personen vertreten, sowie anerkannte Institutionen in die Erarbeitung des Aktionsplans ein. Der Inklusionsrat wird ebenfalls einbezogen.

⁴ Unverändert

Artikel 13

Die Aufhebung des Bundesgesetzes über die Institutionen ist ein wichtiger Schritt, darf aber nicht ohne einen Bruch mit dem institutionellen Paradigma erfolgen. Agile fordert, dass das vorliegende Gesetz klare Normen zur Förderung der Deinstitutionalisierung und Selbstbestimmung festlegt. Andernfalls erhalten die aus dem IFEG übernommenen Bestimmungen das derzeitige System aufrecht, was inakzeptabel ist.

Artikel 14

Agile hat keine besonderen Vorbehalte zu diesem Artikel, betont jedoch die Bedeutung von realistischen Übergangsfristen und ausreichenden finanziellen Mitteln, damit die im Gesetz vorgesehenen strukturellen Veränderungen begleitet werden können. Zum VE-Teilrevision IVG

5.2 Zum VE Teilrevision des IVG

Art. 21^{bis} Abs. 3 IVG (Austauschbefugnis)

Die geplante Einschränkung der Austauschbefugnis auf Anbieter mit Vertragsabschluss im Vergabeverfahren kann die Berücksichtigung von Speziallösungen erschweren und die individuelle Versorgung gefährden.

Ablehnung

Anpassungsvorschlag: Austauschbefugnis wie bisher auch auf Anbieter ohne Vertragsabschluss im Vergabeverfahren ausdehnen, um individuelle Lösungen zu ermöglichen.

Art. 21^{quater} Abs. 2 IVG (Beschaffung und Vergütung von Hilfsmitteln)

Kein Kommentar

Art. 21^{quinquies} IVG (Einsicht in die Kalkulation)

Die gesetzlich verankerte Einsichtspflicht in die Preiskalkulation geht über sinnvolle Transparenz hinaus und kann kommerzielle Anbieter abschrecken sowie Innovation und Vielfalt gefährden.

Ablehnung

Art. 21^{sexies} IVG (Weitergabe von Vergünstigungen)

Kritische Prüfung unter dem Gesichtspunkt, dass die vollständige Weitergabe von Vergünstigungen die wirtschaftliche Tragfähigkeit spezialisierter Anbieter gefährden und zu weniger Vielfalt und Versorgungssicherheit führen kann.

Art. 42^{quater} Abs. 2 IVG (eingeschränkte Handlungsfähigkeit)

Wir begrüßen die Aufhebung von Abs. 2, die zu einem vereinfachten Zugang von Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit zum Assistenzbeitrag führen soll. Gleichzeitig ist zu beachten, dass praktische Hürden wie eine fehlende Unterstützung in der Arbeitgeberrolle oder die unzureichende Deckung der benötigten Assistenzleistungen ohne weitergehende Anpassungen bestehen bleiben. Faktisch bleiben damit die Benachteiligungen bestehen.

Art. 68^{quater} IVG (Pilotversuche)

Die vorgeschlagene Änderung ist grundsätzlich zu begrüßen – insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung einer komplett neuen Leistung, die dazu beiträgt, die Komplexität des bestehenden Systems zu verringern und das selbstbestimmte Leben für Versicherte zugänglich zu machen.

Anmerkung: Die Änderung darf nicht als Vorwand dienen, dringende notwendige und bereits heute umsetzbare gesetzliche Anpassungen weiter hinauszuzögern (vgl. unsere Änderungsvorschläge, die über die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen hinausgehen). Dafür sind bereits heute ausreichend Grundlagen (UNO-BRK, Studien usw.) vorhanden).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Alizée Rey
Wiss. Mitarbeiterin
Verantwortliche Interessenvertretung



Claudia Schuwey
Wiss. Mitarbeiterin
Verantwortliche Sozialpolitik



Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter



Stephan Hüsler
Präsident