



Bern, 25. Juni 2025

Indirekter Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes) zur Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)»

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» ist im Oktober 2024 zustande gekommen. Der Bundesrat antwortete darauf mit der Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags, der ein neues Inklusionsrahmengesetz gestützt insbesondere auf Artikel 112b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) und eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) umfasst. Das Rahmengesetz soll die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Sinne von Artikel 112b BV fördern, hauptsächlich im Bereich des selbstbestimmten Wohnens, und die Kantone dazu anhalten, Lösungen für Wohnformen ausserhalb von Institutionen zu unterstützen, ohne dabei neue Leistungen auf Bundesebene zu schaffen oder zusätzliche Kosten zu verursachen. Ausserdem führt es Massnahmen für eine bessere Koordination zwischen Bund und Kantonen ein. Die IVG-Revision erleichtert den Zugang zu Hilfsmitteln und zum Assistenzbeitrag, auch für Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit, und schafft eine gesetzliche Grundlage für Pilotversuche zur Förderung eines selbstbestimmten Lebens.

Ausgangslage

Die eidgenössische Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)», die am 5. September 2024 eingereicht wurde, kam mit 107 910 gültigen Unterschriften zustande, wie die Bundeskanzlei mit Verfügung am 16. Oktober 2024 festgestellt hat.¹ Die Initiative fordert die Aufnahme einer Bestimmung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen in die Bundesverfassung.

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 20. Dezember 2024 beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

Der vom EDI ausgearbeitete Gegenvorschlag besteht aus zwei Teilen. Er umfasst ein neues Rahmengesetz mit Fokus auf dem Bereich Wohnen und eine Teilrevision des IGV mit Anpassungen in den Bereichen Hilfsmittel und Assistenzbeitrag für Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit.

Inhalt der Vorlage

Das neue Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen stützt sich auf Artikel 112b BV. Es soll Bund und Kantonen einen gemeinsamen Rahmen vorgeben und die Grundsätze und Ziele der Inklusion von Menschen mit Behinderungen, insbesondere im Bereich Wohnen, festlegen. Konkret zielt das Gesetz darauf ab, die Teilhabe an der Gesellschaft, die Wahlfreiheit und die unabhängige Lebensführung

¹ BBl 2024 2637

von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Dabei berücksichtigt es die internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere diejenigen, die sich aus dem Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK)² ergeben.

Der Vorentwurf vereint mehrere Kernanliegen: Neben einem allgemeinen programmatischen Rahmen zur Inklusion werden spezifische Grundsätze für den Bereich Wohnen festgelegt, der als prioritärer Bereich identifiziert wurde. Er bekräftigt das Recht von Menschen mit Behinderungen, selbstbestimmt zu entscheiden, wie sie leben und wohnen wollen, und hält die Kantone dazu an, eine Reihe angepasster Unterstützungsmassnahmen anzubieten, ohne dabei neue Leistungen auf Bundesebene zu schaffen. Der Text modernisiert zudem einige Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)³. Schliesslich sieht der Vorentwurf Massnahmen für die Überprüfung zwischen Bund und Kantonen vor, wobei die Betroffenen in diese Prozesse zwingend einzubeziehen sind.

Gleichzeitig sieht der Vorentwurf eine Teilrevision des IVG vor, die den Zugang zu Hilfsmitteln und zum Assistenzbeitrag verbessern soll, insbesondere für Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit. Ausserdem wird im Hinblick auf eine künftige Vereinfachung der Unterstützungsleistungen im Bereich Wohnen eine Rechtsgrundlage für Pilotversuche geschaffen, die ein selbstbestimmtes Leben fördern.

² SR 0.109

³ SR 831.26

Inhaltsverzeichnis

1	Formale Aspekte und Gültigkeit der Initiative	6
1.1	Initiativtext	6
1.2	Zustandekommen und Behandlungsfristen	6
1.3	Gültigkeit	7
2	Ausgangslage für die Initiative	7
2.1	Geltendes Recht.....	7
2.2	Politisches Umfeld der Initiative.....	9
3	Ziele und Inhalt der Initiative.....	9
3.1	Ziele der Initiative	9
3.2	Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	10
3.3	Erläuterung und Auslegung des Initiativtexts	10
3.3.1	Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.....	11
3.3.2	Recht auf Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen.....	11
3.3.3	Recht auf freie Wahl von Wohnform und Wohnort und Recht auf Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen	12
4	Würdigung der Initiative	12
4.1	Inhaltliche Würdigung.....	12
4.2	Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme.....	13
4.3	Vorteile und Nachteile der Initiative	14
4.4	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	14
5	Schlussfolgerungen	15
6	Indirekter Gegenvorschlag.....	16
6.1	Neues Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen	16
6.1.1	Verfassungsrechtlicher Rahmen	16
6.1.2	Ausrichtung des Rahmengesetzes.....	18
6.1.3	Motion 24.3003 «Das IFEG modernisieren»	18
6.1.4	Schwerpunktprogramm «Wohnen»	20
6.2	Änderung des IVG.....	20
6.2.1	Hilfsmittel.....	20
6.2.2	Assistenzbeitrag	22
6.2.3	Umsetzungsfragen Hilfsmittel.....	22
6.2.4	Pilotversuche zur Weiterentwicklung der Leistungen der Hilfslosenentschädigung, des Assistenzbeitrages und des Intensivpflegezuschlages	26
6.3	Abschreibung parlamentarischer Vorstösse	27
7	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	28
7.1	Allgemeine Bemerkungen zur Terminologie.....	28

7.2	Neues Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen	29
7.3	Teilrevision des IVG	39
8	Auswirkungen	43
8.1	Auswirkungen auf die Sozialversicherungen	43
8.1.1	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung	43
8.1.2	Auswirkungen auf die Alters- und Hinterlassenenversicherung.....	43
8.2	Auswirkungen auf den Bund.....	43
8.3	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	44
8.4	Wirtschaftliche Auswirkungen.....	45
8.5	Auswirkungen auf die Gesellschaft	45
8.6	Auswirkungen auf die Umwelt	46
9	Rechtliche Aspekte.....	46
9.1	Verfassungsmässigkeit	46
9.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	46
9.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	47
9.4	Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	47
9.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	48

Erläuternder Bericht

1 Formale Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Initiativtext

Die Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 4

⁴ *Aufgehoben*

Art. 8a⁵ Rechte von Menschen mit Behinderungen

¹ *Das Gesetz sorgt für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Menschen ohne Behinderungen in allen Lebensbereichen. Menschen mit Behinderungen haben im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anspruch auf die dafür erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen, insbesondere auf personelle und technische Assistenz.*

² *Menschen mit Behinderungen haben das Recht, ihre Wohnform und den Ort, an dem sie wohnen, frei zu wählen; sie haben im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anspruch auf die dafür erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen.*

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» wurde am 11. April 2023 von der Bundeskanzlei vorgeprüft⁶ und am 5. September 2024 mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 16. Oktober 2024 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 107 910 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁷

⁴ SR 101

⁵ Die endgültige Nummerierung dieses Artikels wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt; dabei stimmt diese die Nummerierung ab auf die anderen geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung.

⁶ BBl 2023 1041

⁷ BBl 2024 2637

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)⁸ hat der Bundesrat somit spätestens bis am 5. März 2026 die Beschlussentwürfe und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis am 5. März 2027 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV:

- a) Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b) Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c) Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Initiative

2.1 Geltendes Recht

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Menschen mit Behinderungen geniessen die gleiche Rechte wie Menschen ohne Behinderungen. Artikel 8 BV verbietet unter anderem die Diskriminierung aufgrund von Behinderungen (Absatz 2) und enthält einen Auftrag an den Gesetzgeber von Bund und Kantonen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Absatz 4). In seinem Zuständigkeitsbereich konkretisiert der Bund diesen Verfassungsauftrag im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)⁹ und weiteren Bundesgesetzen.

Das BehiG setzt allgemeine Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und selbstständig Kontakte zu pflegen, sich aus- und weiterzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Schwerpunkte bildet der Zugang zu Bauten und Anlagen, zum öffentlichen Verkehr, zu Dienstleistungen sowie Radio und Fernsehen, Telekommunikation und Berufsbildung. Zu den Bundesgesetzen, die Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen in bestimmten Lebensbereichen vorsehen, gehören insbesondere das Fernmeldegesetz

⁸ SR 171.10

⁹ SR 151.3

vom 30. April 1992 (FmG)¹⁰, das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG)¹¹ oder das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 1994 (RTVG)¹².

Im Dezember 2024 hat der Bundesrat die Botschaft zur Teilrevision des BehiG verabschiedet.¹³ Die Teilrevision des BehiG hat zum Ziel, den Schutz vor Benachteiligungen insbesondere in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen zu verbessern. Vorgesehen ist, dass auch private Arbeitgeberinnen und private Anbieter von Dienstleistungen verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen unter gleichen Bedingungen einer Erwerbsarbeit nachgehen respektive Dienstleistungen in Anspruch nehmen können.

Auch verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren Gesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erlassen. Basel-Stadt verabschiedete im September 2019 als erster Kanton ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Das entsprechende Neuenburger Gesetz (*loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap; LIncA*) und das Walliser Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB) traten beide am 1. Januar 2022 in Kraft. Auch das Parlament des Kantons Basel-Landschaft hat ein Behindertenrechtegesetz verabschiedet, das im Januar 2023 in Kraft getreten ist.

Während das BehiG den allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen festgelegt, sehen die Sozialversicherungen, insbesondere die Invalidenversicherung (IV), Leistungen zur Existenzsicherung und zur Förderung der beruflichen Integration und der gesellschaftlichen Teilhabe vor. Die Leistungen tragen dazu bei, die Gleichbehandlung auch tatsächlich zu gewährleisten. Gemäss Artikel 112b Absätze 1 und 2 BV fördert der Bund und fördern die Kantone die Eingliederung von «Invaliden», gemäss der bei der Verabschiedung der Bestimmung geltenden Bezeichnung, durch den Bau und den Betrieb von Institutionen (Abs. 2).

Artikel 24 Absatz 1 BV garantiert darüber hinaus allen Schweizerinnen und Schweizern, mit und ohne Behinderungen, die Niederlassungsfreiheit, d. h. das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen. Artikel 35 BV verpflichtet die Behörden, für die Einhaltung der Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten zu sorgen. Ausländische Personen können sich aufgrund ihres besonderen Status nicht auf die Niederlassungsfreiheit berufen (Art. 24 Abs. 2 BV). Liegen keine von der Schweiz geschlossenen internationalen Verträge, die die Freizügigkeit garantieren, vor, sind sie an die Aufenthaltsbedingungen nach Bundesrecht gehalten, namentlich an das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

¹⁰ SR 784.10

¹¹ SR 412.10

¹² SR 784.40

¹³ BBl 2025 300

(AIG)¹⁴. Dies gilt auch dann, wenn sie sich in der Schweiz niedergelassen haben oder sich rechtmässig hier aufhalten.

2.2 Politisches Umfeld der Initiative

Die Volksinitiative wird von einem überparteilichen Komitee sowie von Dach- und weiteren Organisationen gestützt, die sich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen engagieren. Hintergrund der Lancierung bilden die aktuellen Diskussionen um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen, die in den letzten Jahren in Öffentlichkeit und Politik deutlich an Gewicht gewonnen haben. Ein Zeichen für die gewachsene Aufmerksamkeit für die Thematik ist nicht zuletzt die steigende Zahl von Vorstössen in den eidgenössischen Räten zu behindertenpolitischen Themen. Ebenfalls zur allgemeinen Sensibilisierung beigetragen hat das Staatenberichtsverfahren zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK)¹⁵, das im März 2022 abgeschlossen wurde.

In seinen abschliessenden Bemerkungen vom März 2022 äusserte sich der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisch über die Situation in der Schweiz.¹⁶ Dies hat seitens vieler Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen den Eindruck bestärkt, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der schweizerischen Gesellschaft – trotz Inkrafttreten des BehiG vor zwanzig und der Ratifikation der BRK vor zehn Jahren – noch nicht weit genug fortgeschritten sei und es weitere Impulse in diese Richtung brauche. Handlungsbedarf sehen die Initiantinnen und Initianten insbesondere beim Zugang zu den Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen, die für die tatsächliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben nötig sind. Indem sie den Fokus auf die materiellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen legt, greift die Initiative eine Fragestellung auf, die für die Gleichstellungs- und Behindertenpolitik von zentraler Bedeutung ist.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Durch eine Anpassung der Bundesverfassung will die Initiative die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken. Menschen mit Behinderungen sollen selbstbestimmt und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können.

¹⁴ SR 142.20

¹⁵ SR 0.109

¹⁶ BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, 13. April 2022.

Gemäss der Website des Initiativkomitees¹⁷ will die Initiative folgende Probleme angehen:

- Das bestehende Recht genüge nicht, um die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben sicherzustellen. Es brauche einen stärkeren Auftrag von Volk und Ständen in der Bundesverfassung.
- Die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen werde heute nur halbherzig umgesetzt. Die Initiative verlangt einen effektiven Schutz der Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen.
- Es gibt kaum einen Bereich, in dem Menschen mit Behinderungen nicht mit Benachteiligungen konfrontiert werden. Dies auch, weil die nötigen baulichen, technischen oder organisatorischen Anpassungen nicht vorgenommen würden. Einschränkungen gibt es auch bezüglich der politischen Rechte.
- Viele Menschen mit Behinderungen hätten bezüglich ihrer Wohnform keine Wahlfreiheit und müssten in einem Heim leben. Viele Unterstützungsgelder seien an Heimplätze gebunden und es fehlten Mittel für die Finanzierung der Unterstützung in selbstbestimmten Wohnformen.
- Es fehlten ausreichend bezahlbare und hindernisfreie Wohnungen.
- Die heutigen Assistenzleistungen seien nicht ausreichend, damit Menschen mit Behinderungen vollumfänglich am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiantinnen und Initianten schlagen vor, den heutigen Artikel 8 Absatz 4 BV durch einen neuen Artikel 8a zu ersetzen. Die neue Bestimmung soll dem Gesetzgeber den Auftrag geben, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sorgen. Menschen mit Behinderungen sollen im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anspruch auf die nötigen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen erhalten. Insbesondere sollen sie das Recht, ihre Wohnform und ihren Wohnort frei zu wählen, sowie, wiederum im Rahmen der Verhältnismässigkeit, Anspruch auf die hierfür nötigen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen haben.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtexts

Der vorgeschlagene Artikel 8a BV bezweckt einerseits die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Andererseits sieht er ein Recht von Menschen mit Behinderungen auf die Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen

¹⁷ Inklusions-Initiative, abrufbar unter www.inklusions-initiative.ch > Initiative > Argumente.

vor, damit ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht wird, insbesondere durch die Gewährleistung des Zugangs zu selbstbestimmtem Wohnen.

3.3.1 Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Gemäss dem vorgeschlagenen Artikel 8a BV soll das Gesetz für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Menschen ohne Behinderungen in allen Lebensbereichen sorgen.

Wie der heutige Artikel 8 Absatz 4 BV enthält die vorgeschlagene Bestimmung einen Auftrag an den Gesetzgeber von Bund und Kantonen, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu treffen und damit den Verfassungsauftrag zu konkretisieren. Der heutige Artikel 8 Absatz 4 BV, der die Beseitigung von Benachteiligungen vorsieht, wird dabei durch den neuen Artikel 8a abgedeckt.

Der Verfassungsauftrag richtet sich – wie bereits heute – an Bund und Kantone gemäss den bestehenden Kompetenzen und hat somit keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen.

Die Initiative äussert sich nicht zur weiteren Umsetzung. Was den Bund anbelangt, dürfte das BehiG weiterhin die zentrale Basis für die Verankerung von Massnahmen zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen darstellen. Für die Kantone umfasst der vorgeschlagene Artikel 8a BV die Verpflichtung, den Verfassungsauftrag im Rahmen des kantonalen Rechts zu konkretisieren. Dabei steht ihnen ein Ermessensspielraum zur Verfügung.

3.3.2 Recht auf Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen

Gemäss dem vorgeschlagenen Artikel 8a BV sollen Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anspruch auf die dafür erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen erhalten, insbesondere auf persönliche und technische Assistenz.

Die Initiative sieht damit eine positive Verpflichtung von Bund und Kantonen vor, die zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung nötigen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen zur Verfügung zu stellen.

Der Anspruch auf Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen wird im Initiativtext nicht weiter präzisiert. Eine direkte Durchsetzung von individuellen Ansprüchen auf dem Rechtsweg ist unter diesen Umständen gemäss der geltenden Rechtsprechung des Bundesgerichts ausgeschlossen. Dagegen beinhaltet die vorgeschlagene Bestimmung einen verpflichtenden Auftrag an den jeweiligen Gesetzgeber, im Rahmen seiner bestehenden Kompetenzen individuelle Leistungsansprüche und die Voraussetzungen des Leistungsbezug auf dem Weg der Gesetzgebung zu präzisieren. Bei der Umsetzung hat der Gesetzgeber dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

3.3.3 Recht auf freie Wahl von Wohnform und Wohnort und Recht auf Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen

Gemäss dem vorgeschlagenen Artikel 8a BV sollen Menschen mit Behinderungen das Recht haben, ihre Wohnform und den Ort, an dem sie wohnen, frei zu wählen.

Die Bestimmung ist im Gegensatz zum Rest des vorgeschlagenen Verfassungsartikels ausreichend konkretisiert, um daraus individuelle Ansprüche abzuleiten. Das Recht auf Niederlassungsfreiheit ist für Schweizer Staatsangehörige bereits heute in Artikel 24 BV verankert. Die Wahl der Wohnform ergibt sich aus den Artikeln 8 und 13 BV.

Bezüglich Personen mit Behinderungen ausländischer Nationalität, deren Niederlassungsfreiheit aufgrund des Bundesrechts eingeschränkt werden kann (Art. 24 Abs. 1 BV), begründet der Initiativtext insofern ein neues Recht, als er keinen Unterschied zwischen Menschen mit Behinderungen aufgrund der Nationalität macht.

Menschen mit Behinderungen sollen im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anspruch auf die zur freien Wahl von Wohnform und Wohnort erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen haben. Der Initiativtext wiederholt damit den in Absatz 1 allgemein formulierten Anspruch auf Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen in Bezug auf den Bereich des Wohnens. Auch in diesem Fall handelt es sich um Ansprüche, die in dieser Form nicht justiziabel sind. Die Bestimmung enthält jedoch einen Auftrag an Bund und Kantone, subjektive Ansprüche auf dem Weg der Gesetzgebung zu konkretisieren. Die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen wird dabei ebenfalls nicht tangiert.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Inhaltliche Würdigung

Die Initiative greift mit der Förderung der Gleichstellung und der sozialen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ein Thema auf, das als solches unbestritten ist. Die Bundesverfassung enthält in Artikel 8 Absatz 4 bereits heute einen Auftrag an den Gesetzgeber, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Das BehiG, das 2004 in Kraft getreten ist, sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vor. Das Gesetz soll nach der Vorlage, die der Bundesrat Ende 2024 verabschiedet hat, auf weitere Bereiche – insbesondere auf private Dienstleistungen und Arbeitsverhältnisse – ausgeweitet werden. Im Rahmen seiner Behindertenpolitik hat der Bundesrat zudem anerkannt, dass es für die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weitere Massnahmen braucht. Dazu gehören eine verbesserte Koordination zwischen den staatlichen Ebenen, aber auch Sensibilisierungsmassnahmen gegenüber der Bevölkerung. Der Auftrag gemäss Artikel 8 Absatz 4 BV richtet sich ebenfalls an die Kantone, die zum Teil bereits über eigene Behindertenrechtegesetze verfügen.

Indem sie den Gleichstellungsauftrag mit dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf die Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen verbindet, die zur tatsächlichen

Umsetzung nötig sind, bringt die Initiative auf den ersten Blick ein neues Anspruchselement ein.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Bundesverfassung Bund und Kantone bereits heute einen Kompetenzrahmen bietet, der geeignet erscheint, um dieses Anliegen aufzunehmen. Sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene sind Massnahmen und Leistungen verankert, die ausdrücklich auf die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Dazu gehören auf Bundesebene insbesondere die Leistungen der IV. Es ist unbestritten, dass diese Massnahmen und Leistungen mit Blick auf Verpflichtungen der BRK, die die Schweiz 2014 ratifiziert hat, laufend überprüft und bei Bedarf noch konsequenter auf den Grundgedanken der Konvention abgestimmt werden müssen.

Trotz der in den letzten Jahren erzielten Verbesserungen sieht der Bundesrat insbesondere in Bezug auf das Recht von Menschen mit Behinderungen, selbstbestimmt zu wohnen, Handlungsbedarf. Viele Menschen mit einem behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf sind in Bezug auf die Wahl der Wohnform und teilweise auch des Wohnorts auch heute noch eingeschränkt. Im Rahmen seiner Behindertenpolitik 2023–2026 hat der Bundesrat das Schwerpunktprogramm «Wohnen» lanciert, das das Angebot erweitern soll, insbesondere auch, indem Betroffene zwischen einer Unterbringung in einem Heim und Unterstützungsmassnahmen zu Hause wählen können. Da es die volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben anstrebt, entspricht dies ganz dem Willen des Bundesrats, eine inklusive Gesellschaft zu fördern, wie es das BehiG vorsieht. Das Programm verdeutlichte auch, dass es an einem allgemeinen Rahmen fehlt und wie komplex – und für die Betroffenen oft schwer nachvollziehbar – die Koordination zwischen den Leistungen des Bundes und der Kantone ist.

Um die verschiedenen Leistungen noch konsequenter als heute auf die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Selbstbestimmung auszurichten, erachtet es der Bundesrat als sinnvoll, von der bestehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch zu machen und auf Gesetzesebene Ziele, Grundsätze und Kriterien der Förderung der Eingliederung «Invaliden» durch Bund und Kantone (Art. 112b Abs. 3 BV) zu verankern. Diese sollen Bund und Kantone bei der Konzeption und Ausrichtung von Leistungen zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen als Orientierungs- und Leitlinien dienen. Dieses Ziel verfolgt der Bundesrat mit der Vorlage für ein neues Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen, das den bestehenden Regelungen ein gemeinsames und entwicklungsfähiges «Dach» gibt, ohne aber direkt in die einzelnen Leistungsbereiche einzugreifen.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die finanziellen und personellen Auswirkungen bei einer Annahme der Initiative auf Bund und Kantone sind schwierig einzuschätzen. Tendenziell ist mit Mehrkosten zu rechnen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Annahme in einer Volksabstimmung die Erwartungen an einen Leistungsausbau erhöhen würde. Der Umfang der Mehrkosten

hängt aber wesentlich davon ab, wie Bund und Kantone den Verfassungsauftrag umsetzen würden. Die Initiative lässt diesbezüglich grosse Ermessensspielräume, auch deshalb, weil sie das Verhältnismässigkeitsprinzip ausdrücklich vorbehält.

Die Initiative weckt Hoffnungen auf eine höhere Autonomie von Menschen mit Behinderungen, die im Endeffekt auch wieder der Gesellschaft zugutekommen würde. Untersuchungen lassen erwarten, dass die Einführung von neuen Modellen zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen im eigenen Haushalt (Subjektfinanzierung) die Kostenkontrolle verbessern und deshalb langfristig – im Vergleich zum Aufenthalt in einer Institution – für die Kantone tendenziell kostensenkend wirken. Auch hier bleibt es allerdings schwierig, die Kosteneffekte in Bezug auf Menschen mit unterschiedlich grossem Unterstützungsbedarf zuverlässig einzuschätzen.¹⁸ Positiv ist auch, dass das erhöhte Mass an Selbstbestimmung tendenziell die Integration in den Arbeitsmarkt und in andere Lebensbereiche fördert. Auch dadurch können Ressourcen eingespart oder gezielt umgelagert werden. Auch diesbezüglich sind Kostenschätzungen indes schwierig. Vieles hängt von der konkreten Umsetzung ab.

4.3 Vorteile und Nachteile der Initiative

Die Initiative hat den Vorteil gegenüber der aktuellen Verfassungsbestimmung, dass sie den bisherigen Massnahmen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens einen einheitlichen Rahmen gibt.

Die Initiative hat aber auch den Nachteil, dass die Bestimmungen die konkrete Umsetzung weitgehend offenlassen und substanziell kaum über das bestehende Recht hinausgehen. Da sie sich in erster Linie an die Gesetzgeber von Bund und Kantonen richtet, dürfte sie für Menschen mit Behinderungen keine unmittelbaren positiven Auswirkungen haben. Zudem würden die bereits laufenden Arbeiten für Verbesserungen durch den politischen Prozess verzögert oder könnten allenfalls sogar verwässert werden. Eine Annahme würde zudem Fragen in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit von Menschen mit Behinderungen nicht-schweizerischer Nationalität aufwerfen und unter Umständen Anpassungen im Ausländerrecht nötig machen.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Initiative ist mit den Verpflichtungen der Schweiz, die sich aus ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen sowie aus bilateralen oder multilateralen Abkommen ergeben, vereinbar. Sie steht in keinem offensichtlichen Widerspruch mit von der Schweiz abgeschlossenen Verträgen.

Aus rechtlicher Sicht ist jedoch zu beachten, dass Artikel 8a Absatz 2, erster Satz E-BV, ein justiziables Recht auf die Wahl der Wohnform und des Wohnorts begründet,

¹⁸ BSV, Forschungsbericht «Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», abrufbar unter www.bsv.admin.ch > Dokumente IV > Studien > Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», Schlussbericht zuhanden des EBGB, des BSV und der SODK (Tobias Fritschi et al), 2022.

das nicht als absolut betrachtet werden könnte: Dieses Recht unterliegt weiterhin den im schweizerischen und internationalen Recht anerkannten Grenzen, insbesondere jenen, die sich aus der Auslegung von Artikel 13 BV und Artikel 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) ergeben.¹⁹

Ausländerinnen und Ausländer können sich aufgrund ihres besonderen Status nicht auf die Niederlassungsfreiheit berufen (Art. 24 Abs. 2 BV). Fehlen von der Schweiz geschlossene internationale Verträge, die die Freizügigkeit garantieren, müssen ausländische Personen die Aufenthaltsbedingungen des AIG einhalten, auch wenn sie in der Schweiz niedergelassen sind oder sich rechtmässig hier aufhalten.

5 Schlussfolgerungen

Die Anliegen der Initiative sind grundsätzlich nachvollziehbar. Der Handlungsbedarf in den verschiedenen (Handlungs-)Bereichen, insbesondere was die Wahlfreiheit von Menschen mit einem behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf in Bezug auf ihre Wohnform und ihren Wohnort angeht, ist anerkannt. Der Weg, den die Initiative vorschlägt, ist jedoch mit verschiedenen Nachteilen behaftet. Aus diesem Grund empfiehlt der Bundesrat, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

¹⁹ SR 0.101; vgl. BJ, Analyse constitutionnelle de l'art. 8a P-Cst. proposé par l'initiative «Inclusion»: Verfassungsrechtliche Analyse des Bundesamtes für Justiz vom 28. Juni 2024, auf Französisch abrufbar unter www.bj.admin.ch > Publikationen & Services > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Berichte und Gutachten.

6 Indirekter Gegenvorschlag

Der Bundesrat schlägt vor, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der, gestützt auf die Kompetenzen nach Artikel 112b Absatz 3 BV, Artikel 8 Absatz 4 BV konkretisiert. Der Gegenvorschlag besteht aus zwei Teilen.

Zum einen ist die Verabschiedung eines neuen Bundesgesetzes über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und die Aufhebung des IFEG vorgesehen. Das neue nationale Rahmengesetz übernimmt dabei die weiterhin relevanten Bestimmungen und Ziele des IFEG, dies auch in Erfüllung der Motion SGK-N 24.3003 «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» im Hinblick auf den Grundsatz der freien Wahl der Wohnform für die betroffenen Personen. Der zweite Teil zielt auf die Anpassung des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959²⁰ über die Invalidenversicherung (IVG) ab, einerseits im Bereich der Hilfsmittel, um die Empfehlungen des Bundesrats (Bericht in Erfüllung des Postulats SGK-S 19.4380) umzusetzen, andererseits im Bereich Assistenzbeitrag, damit Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit leichter Zugang zum Assistenzbeitrag erhalten. Schliesslich soll eine gesetzliche Grundlage ins IVG aufgenommen werden, die es dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erlaubt, Pilotversuche zur Förderung eines selbstbestimmten Lebens zu lancieren, um Optimierungen im Bereich der Leistungen der IV zu testen. Insbesondere sollen mittelfristig die unterschiedlichen Leistungen vereinfacht werden, die Menschen mit Behinderungen dabei unterstützen, selbstbestimmt zu wohnen.

Der indirekte Gegenvorschlag ist im Kontext zweier anderer Vorhaben zu sehen, die wichtige Anliegen der «Inklusions-Initiative» aufgreifen. Zum einen hat der Bundesrat am 20. Dezember 2024 die Botschaft zur Änderung des BehiG verabschiedet. Zum anderen steht eine Revision des IVG an, mit dem Ziel, die Leistungen der IV zur Förderung eines selbstbestimmten Lebens grundlegend zu überdenken. So soll etwa die Schaffung einer neuen Leistung geprüft werden, die die drei heutigen Leistungen Hilfenlosenentschädigung, Intensivpflegezuschlag und Assistenzbeitrag in sich vereint. Im Rahmen dieser für 2035 geplanten Totalrevision werden neue Instrumente zur Bedarfsabklärung entwickelt und die Verwaltungsverfahren vereinfacht, um den Anforderungen der BRK gerecht zu werden.

6.1 Neues Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen

6.1.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der in Artikel 8 Absatz 4 BV verankerte Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen schafft keine Kompetenznorm für den Bund. Dieser verfügt jedoch über die Kompetenz, ein Rahmengesetz im Bereich der Eingliederung invalider Personen im Sinne von Artikel 112b BV zu erlassen. Der indirekte Gegenvorschlag beruht auf Absatz 3 dieser Bestimmung, die bereits heute

²⁰ SR 831.20

die Basis für verschiedene Massnahmen und Leistungen zur Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung «Invaliden» darstellt.

Artikel 112b BV wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verabschiedet.²¹ Der Bundesbeschluss, der am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, legt die jeweiligen Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone bei der Eingliederung «Invaliden» fest. Die Kompetenzausscheidung, die mit dem NFA vorgenommen wurde, beruht auf der Unterscheidung von individuellen und kollektiven Leistungen.²²

Gemäss Artikel 112b Absatz 1 BV fördert der Bund die Eingliederung invalider Personen durch die Ausrichtung von (individuellen) Sach- und Geldleistungen. Zu diesem Zweck kann er Mittel der IV verwenden.

Gemäss Artikel 112b Absatz 2 BV fördern die Kantone die Eingliederung invalider Personen durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die insbesondere dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Für kollektive Leistungen sind somit ausschliesslich die Kantone zuständig, d. h. für Beiträge, die nicht individuell zugeordnet werden können.

Artikel 112b Absatz 3 BV gibt dem Bund die Kompetenz, die Ziele der Eingliederung und die Grundsätze und Kriterien festzulegen. In diesem Rahmen sind auch die Verfassungsgrundsätze der Aufgabenteilung (NFA-Prinzipien) zu berücksichtigen²³, insbesondere das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV), das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV) und die Wahrung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone (Art. 47 Abs. 2 BV).

Die Kompetenz des Bundes für die Verabschiedung eines Rahmengesetzes im Bereich der Eingliederung ist demnach begrenzt. Zum einen umfasst sie nicht alle Menschen mit Behinderungen, sondern beschränkt sich auf den engeren Kreis der «invaliden» Personen. Andererseits erlaubt sie ausschliesslich dem Bund, Ziele, Grundsätze und Kriterien im Bereich der Eingliederung festzulegen, während sie den Kantonen bei der Umsetzung grossen Spielraum gewährt. So kann der Bund den Kantonen etwa nicht vorschreiben, in ihren Gesetzen eine bestimmte Art von individuellen Leistungen einzuführen, die die unabhängige Lebensführung und die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen fördert. Schliesslich verfügt der Bund auch über keine Rechtssetzungskompetenz im Bereich der Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten. Dabei handelt es sich um eine Zuständigkeit der Kantone (Art. 112c Abs. 1 BV).

²¹ AS 2007 5765; BBl 2002 2291

²² BBl 2002 2291, S. 2442; BJ, Gutachten zur Kompetenzausscheidung nach Art. 112b und 112c BV vom 10. September 2024, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Berichte und Gutachten.

²³ BBl 2002 2291, S. 2457 ff.; Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stalder Markus) vom 29. Mai 2012, Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

6.1.2 Ausrichtung des Rahmengesetzes

Der Bundesrat schlägt vor, ein neues Rahmengesetz auszuarbeiten, das Bund und Kantone eine gemeinsame Stossrichtung für Massnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft gibt sowie Leitlinien für die Förderung des selbstbestimmten Wohnens festlegt. Der Bereich Wohnen wurde als Priorität identifiziert.²⁴ Indem er diesen Bereich in den Mittelpunkt stellt, verfolgt der Bundesrat einen pragmatischen Ansatz, der zu konkreten, schneller umsetzbaren Verbesserungen führen soll. Das Rahmengesetz ist so konzipiert, dass punktuelle Anpassungen für Ausweitungen auf andere Bereiche nicht ausgeschlossen sind.

Das Gesetz legt einen *programmatischen Rahmen* für die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen fest. 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. Dazu gehören insbesondere die Verpflichtungen, die sich aus der BRK ergeben.

Darüber hinaus formuliert das Gesetz Grundsätze für das selbstbestimmte Wohnen. Insbesondere soll Menschen mit Behinderungen im Sinne von Artikel 112b BV entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen die grösstmögliche Wahlfreiheit in Bezug auf die Wohnform garantiert werden. Zudem sieht das Rahmengesetz vor, dass die Kantone ein breites und bedarfsgerechtes Angebot fördern, die Bereitstellung von günstigem barrierefreiem Wohnraum begünstigen und Betroffene bei der Wahl ihrer Lebens- und Wohnform beraten. Hingegen sieht der Vorentwurf keine neuen Leistungen auf Bundesebene vor.

Schliesslich formuliert das Gesetz Grundsätze für das Vorsehen von Massnahmen im Bereich des Wohnens im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten. Damit sollen die nötigen Vorkehrungen getroffen werden, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wahlfreiheit auch tatsächlich wahrnehmen und die nötige Unterstützung bei der Wahl ihrer Wohnform erhalten.

6.1.3 Motion 24.3003 «Das IFEG modernisieren»

Heute beschränken sich die Zielvorgaben und Grundsätze des Bundes nach Artikel 112b Absatz 3 BV auf das IFEG, das im Rahmen des NFA von 2008 erlassen wurde und sich zusätzlich auf die Übergangsbestimmungen der BV stützt (Art. 197 Ziff. 4 BV). Mit dem IFEG hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass jeder invaliden Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand, der Zugang zu einer

²⁴ Canonica, Alan; Margot-Cattin, Pierre; Stalder, René; Abbas, Marina; Froidevaux, Gaël, Unterstützung beim Wohnen zu Hause: Instrumente zur Bedarfsabklärung. Studie im Auftrag des BSV, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/2, 2023; BSV, Forschungsbericht «Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», abrufbar unter www.bsv.admin.ch > Dokumente IV > Studien > Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», Schlussbericht zuhanden des EBGB, des BSV und der SODK (Tobias Fritschi et al), 2022.

Institution gewährleistet sein muss. Im Gegensatz zur Eingliederung von Invaliden wird in Artikel 112c Absatz 1 BV die alleinige Zuständigkeit der Kantone im Bereich Hilfe und Pflege von betagten und behinderten Personen zu Hause statuiert. Das IFEG sollte die Aufrechterhaltung des Angebots an kollektiven Leistungen im Bereich Institutionen, geschützte Werkstätten und Heime sicherstellen, bis die Kantone über eine eigene Strategie für Menschen mit Behinderungen verfügen.

Der alleinige Fokus auf institutionelle Angebote gilt heute als überholt. Er entspricht nicht mehr den Bedürfnissen der betroffenen Personen nach mehr Wahlfreiheit und steht im Gegensatz zu den Prinzipien des selbstbestimmten Lebens. Das IFEG wird denn auch von verschiedener Seite als Hindernis für eine Weiterentwicklung und Modernisierung der Unterstützungsangebote der Kantone betrachtet. Das geltende Recht stehe, so die verbreitete Kritik, im Widerspruch zu den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der BRK, eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und die Wahlfreiheit in Bezug auf die Wohnform und den Wohnort zu fördern.

Am 6. März 2025 nahm das Parlament die Mo. SGK-N 24.3003 «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» an. Die Motion gibt dem Bundesrat den Auftrag, durch eine Revision des IFEG eine zeitgemässe Rechtsgrundlage zu schaffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform sowie ihren Wohnort frei und selbstbestimmt wählen können und die hierzu nötige Unterstützung erhalten. Die Stossrichtung der Motion deckt sich damit weitgehend mit der Zielsetzung der Initiative im Bereich des Wohnens.

Der Bundesrat schlägt vor, die Motion 24.3003 ebenfalls im Rahmen des Gegenvorschlags umzusetzen und die noch relevanten Teile des IFEG in das neue Rahmengesetz zu integrieren. Ein solches Vorgehen hat den Vorteil, dass die Komplexität der Gesetzgebung reduziert und die themenrelevanten Bestimmungen in einem Erlass zusammengeführt werden. Hierzu hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) in einem Gutachten klären lassen, welche Teile des IFEG noch von rechtlicher Bedeutung sind und inwiefern die Bestimmungen den Anforderungen der Bundesverfassung und des internationalen Rechts, insbesondere der BRK entsprechen.²⁵

Der Vorentwurf trägt dabei dem Rahmen von Artikel 112b BV Rechnung, wonach der Bund für die Ausrichtung individueller und die Kantone für die Ausrichtung kollektiver Leistungen in den Bereichen Wohnen und Arbeit zuständig sind. Zudem kann der Bund allgemeine Ziele, Grundsätze und Kriterien vorgeben. Kern der vorgeschlagenen Neuregelung ist die Vorgabe an die Kantone in Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 des Vorentwurfs, ihre Leistungen konform zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen gemäss Artikel 19 der BRK auszurichten. Die Kantone werden damit auf dem Umweg des Völkerrechts in die Pflicht genommen, das selbstbestimmte Wohnen zu fördern. Die

²⁵ Adriano Previtali, Gutachten: Aussichten für eine Revision des IFEG (auf Französisch), Freiburg, 5. März 2025, abrufbar unter www.ebgb.admin.ch > Recht > Schweizer Recht > Laufende Gesetzgebungsrevisionen > Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative.

konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch ihnen überlassen. Ebenfalls steht es ihnen weiterhin frei, die Leistungen zur Hilfe und Pflege zu Hause im Sinne von Art. 112c BV zu definieren.

Ebenfalls werden die heute nicht mehr aktuellen Bestimmungen des IFEG aufgehoben, die im Kontext des NFA von 2008 erlassen wurden. Die weiterhin aktuellen Bestimmungen wurden im Hinblick auf ihre Integration ins neue Gesetz überprüft und mit Blick auf das heutige Verständnis der Rechte von Menschen mit Behinderungen punktuell angepasst. Ebenfalls wurden Begriffe, die aus heutiger Sicht diskriminierend sind, nach Möglichkeit durch neutrale ersetzt.

6.1.4 Schwerpunktprogramm «Wohnen»

Parallel zur Änderung des BehiG erarbeitete das EDI (EBGB) in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, den Kantonen sowie Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft das Schwerpunktprogramm «Wohnen». Das Programm wird 2027 einer Evaluation unterzogen.

6.2 Änderung des IVG

6.2.1 Hilfsmittel

Der Bundesrat wurde mit dem Postulat 19.4380 SGK-N «Menschen mit Behinderung: Zugang zu modernen Hilfsmitteln sicherstellen» vom 30. Oktober 2019 beauftragt zu prüfen, welche Anpassungen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die von der IV bereitgestellten Hilfsmittel dem aktuellen Stand der Technik entsprechen und die versicherten Personen möglichst umfassend vom technologischen Fortschritt profitieren können. In seinem Bericht vom 26. Juni 2024²⁶ prüfte der Bundesrat, wie das Vergütungssystem im Bereich der Hilfsmittel ausgestaltet werden kann, damit Hilfsmittel günstiger beschafft werden können und so den Kostenträgern im Rahmen der Wirtschaftlichkeit ein grösserer Spielraum für die Zusprache von Hilfsmitteln offensteht. Er kommt zum Schluss, dass im Bereich der Hilfsmittel im Hinblick auf die Teilhabe am technologischen Fortschritt Handlungsbedarf besteht. Er empfiehlt mehrere Massnahmen, die die Möglichkeiten der IV verbessern, um aktiver auf die Preisgestaltung von Hilfsmitteln Einfluss zu nehmen und dazu beizutragen, die Situation für die versicherten Personen zu verbessern. Diese Massnahmen sollen im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags umgesetzt werden.

Wirtschaftlichkeit bei der Hilfsmittelversorgung

Die Sozialversicherungen sind gehalten, ihre beschränkten finanziellen Mittel effizient einzusetzen. Bei der Hilfsmittelversorgung ist daher die Wirtschaftlichkeit zentral. Je tiefer der Preis eines Hilfsmittels ist, desto eher erfüllt dieses die Bedingung der Wirtschaftlichkeit und kann durch die Sozialversicherung finanziert werden. Wenn also tie-

²⁶ Menschen mit Behinderung. Zugang zu modernen Hilfsmitteln sicherstellen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.4380 SGK-N vom 30. Oktober 2019.

fere Preise erzielt werden können, kann eine breitere, dem technischen Fortschritt entsprechende Palette von Hilfsmitteln abgegeben und damit die unabhängige Lebensführung der Versicherten erhalten oder unterstützt werden.

Die Wirtschaftlichkeit eines Hilfsmittels kann nur adäquat beurteilt werden, wenn das Verhältnis Mehrkosten-Mehrnutzen für den Kostenträger klar und transparent ist. Jedoch hat sich herausgestellt, dass diese Transparenz in der Praxis nicht gegeben ist und die Möglichkeiten der IV beschränkt sind, das Verhältnis Mehrkosten-Mehrnutzen zu beurteilen. Ein Mehrnutzen für die versicherte Person im Sinne der gesetzlichen Grundlagen der IV ist nur gegeben, wenn mit dem entsprechenden Hilfsmittel ein Eingliederungsziel (Ausübung der Erwerbstätigkeit oder im Aufgabenbereich, Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit, Schulung, Aus- und Weiterbildung, die funktionelle Angewöhnung, Fortbewegung, Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt und Selbstsorge) nach Artikel 21 Absatz 1 und 2 IVG²⁷ erreicht werden kann. Der IV fehlt ein adäquates Instrument, mit dem das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise das Preis-Leistungs-Verhältnis von neuen bzw. weiterentwickelten Hilfsmitteln überprüft werden kann. Dies führt im Endeffekt entweder dazu, dass Hilfsmittel trotz unbefriedigender Kalkulationsgrundlagen finanziert werden, oder dass die IV Weiter- oder Neuentwicklungen nicht oder nur in wenigen Ausnahmefällen finanziert, da ein adäquates Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht belegt werden kann. Zudem ist im Gesundheitswesen aktuell die Tendenz erkennbar, dass neue Technologien und Innovationen grundsätzlich teurer verkauft werden als bereits länger im Handel erhältliche Hilfsmittel. Auffällig ist dabei, dass die Preise der bisherigen Hilfsmittel – trotz der Innovation – nicht oder kaum sinken.

Vorgesehene Massnahmen

Um dieser Problematik zu begegnen, soll der IV mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Preisgestaltung der Hilfsmittel eingeräumt und somit tiefere Preise für Hilfsmittel ermöglicht werden.

Die IV nutzt verschiedene Vergütungsinstrumente, um eine wirtschaftliche und zweckmässige Hilfsmittelversorgung sicherzustellen. Eine Möglichkeit ist die Pauschalvergütung, bei der die versicherte Person einen festen Betrag für ein Hilfsmittel erhält. Dies vereinfacht die Abwicklung und fördert den Wettbewerb, kann aber zu Eigenkosten führen, falls die tatsächlichen Ausgaben höher sind. Ein weiteres Modell sind Höchstvergütungsbeträge, bei denen die IV einen maximalen Betrag festlegt und die Versicherten die Differenz selbst tragen, falls die Kosten darüber liegen. Weiter schliesst die IV Tarifverträge mit Herstellern und Leistungserbringern ab, um Preise, Qualitätsstandards und Dienstleistungen zu regeln. Dies sorgt für Stabilität, ist jedoch mit aufwändigen Verhandlungen verbunden. Falls keine Pauschale, kein Höchstvergütungsbetrag oder kein Tarifvertrag angewendet werden kann, kann die IV das Vergabeverfahren anwenden und Hilfsmittel über öffentliche Ausschreibungen beschaffen, um günstige

²⁷ SR 831.20

Preise zu erzielen. In Ausnahmefällen übernimmt die IV die tatsächlichen Kosten, insbesondere bei Spezialanfertigungen oder individuell angepassten Hilfsmitteln.

Neu sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um das Vergabeverfahren nicht nur subsidiär zu den anderen Vergütungsarten, sondern ganz grundsätzlich als «gleichberechtigte» Vergütungsart zu ermöglichen. Weiter soll ein Einsichtsrecht der Kostenträger in die Kalkulationsgrundlagen der Leistungserbringer geschaffen werden. Die Leistungserbringer sollen zudem verpflichtet werden, Vergünstigungen im Bereich der Hilfsmittel an die Kostenträger weiterzugeben. Weil die AHV für die Beschaffungen ihrer Hilfsmittel auf die IV verweist, werden die Anpassungen auch Auswirkungen im Bereich der AHV haben.

6.2.2 Assistenzbeitrag

Der Assistenzbeitrag wurde mit dem ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision eingeführt, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat.²⁸ Er zielt darauf ab, die Selbstbestimmung und die Eigenverantwortung von Versicherten mit einer Hilflosenentschädigung zu fördern, indem er ihnen ermöglicht, über einen Arbeitsvertrag Personen anzustellen, die sie in der Alltagsbewältigung unterstützen. Gleichzeitig werden damit die Angehörigen entlastet.

Nach Artikel 42^{quater} Absatz 2 IVG legt der Bundesrat die Voraussetzungen fest, unter denen Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben. Für diese Personen gelten somit strengere Voraussetzungen für den Anspruch auf einen Assistenzbeitrag als für die übrigen volljährigen Versicherten. Mit den zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen soll sichergestellt werden, dass der Assistenzbeitrag es den betreffenden Personen tatsächlich ermöglicht, trotz ihrer eingeschränkten Handlungsfähigkeit ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben zu führen.

Es wird vorgeschlagen, diese zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen aufzuheben. Dadurch verbessern sich für die Betroffenen die Möglichkeiten, ihre Wohnform frei zu wählen und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.

6.2.3 Umsetzungsfragen Hilfsmittel

Im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags wurden auch Massnahmen geprüft, bei denen sich gezeigt hat, dass deren Umsetzung keiner Gesetzesanpassung bedürfen, sondern eine Umsetzung auf Verordnungsstufe möglich ist. Um die Überlegungen transparent darzulegen und allen Interessierten die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben, werden diese Massnahmen in einem separaten Kapitel dargestellt. Der Bundesrat wird bei einer künftigen Revision der IVV²⁹ den Auslandspreisvergleich sowie die Möglichkeit für Arbeitgebende, Gesuche für Hilfsmittel am Arbeitsplatz für die versicherte Person bei der IV einzureichen, auf Verordnungsstufe einführen. Die Mo. Lohr

²⁸ AS 2011 5659; BBl 2010 1817

²⁹ SR 831.201

21.4089 «Effizientere Eingliederung am Arbeitsplatz. Auch Arbeitgebende sollen Gesuche für Anpassungen am Arbeitsplatz stellen können» kann somit abgeschrieben werden.

Auslandspreisvergleich

Im Rahmen des Postulatsberichts wurde auch ein Auslandspreisvergleich als Instrument zur Preisregulierung von Hilfsmitteln geprüft. Ziel dieses Ansatzes ist es, die Kosten für Hilfsmittel durch den Vergleich mit Preisen in anderen Ländern transparenter zu gestalten und potenziell zu senken.

Die Vergütungsarten «Pauschale» und «Höchstbeiträge» können optimiert werden, indem die Möglichkeit für einen Auslandspreisvergleich gesetzlich verankert und dieser in die Berechnung der Pauschale bzw. des Höchstbeitrages miteinbezogen wird. Als Ausgangspunkt dienen die aktuellen Bestimmungen für die MiGeL.³⁰ In der Krankenversicherung (KV) wird die Wirtschaftlichkeit von Arzneimitteln durch ein klar definiertes System auf Verordnungsstufe in der KVV³¹ geregelt³², das auf den gesetzlichen Vorgaben von Artikel 32 KVG³³ basiert. Dieser verlangt, dass Leistungen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein müssen. Die Verordnung legt präzise Methoden und Verfahren für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit fest. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Arzneimittels wird dabei unter anderem ein Auslandpreisvergleich durchgeführt. Dabei wird der Preis eines Arzneimittels in der Schweiz mit dem durchschnittlichen Fabrikabgabepreis desselben Arzneimittels in festgelegten Referenzländern verglichen. Falls vorhanden, werden auch verbindliche Herstellerrabatte berücksichtigt. Darüber hinaus sieht die KVV vor, dass diese Wirtschaftlichkeitsprüfung regelmässig durchgeführt wird, um langfristig sicherzustellen, dass die Kriterien der Wirtschaftlichkeit erfüllt bleiben.

In der IV besteht eine gesetzliche Grundlage, wonach die Wirtschaftlichkeit bei der Hilfsmittelversorgung zu berücksichtigen ist. Die Artikel 1a und 21 Absatz 3 IVG sehen vor, dass Hilfsmittel in einfacher und zweckmässiger Ausführung abgegeben werden. Artikel 2 Absatz 4 HVI³⁴ präzisiert diese Anforderungen, indem explizit festgelegt wird, dass Hilfsmittel wirtschaftlich sein müssen. Dazu hat das Bundesgericht im Urteil BGE 143 V 190 festgehalten, dass das Kriterium der Angemessenheit bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine Rolle spielt. Der in der KV etablierte Auslandspreisvergleich zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit soll daher analog für die Hilfsmittel auf die IV übertragen und ebenso auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Die Berücksichtigung des Auslandspreisvergleichs gestaltet die Versorgung mit Hilfsmitteln transparenter,

³⁰ <https://www.bag.admin.ch> > Versicherungen > Krankenversicherung > Leistungen und Tarife > Mittel und Gegenständeliste (MiGeL) > Mittel- und Gegenständeliste per 1. Januar 2024, korrigierte Version vom 7. März 2024 (Punkt 2.2).

³¹ SR 832.102

³² Art. 65b und 65b^{quater} KVV

³³ SR 832.10

³⁴ SR 831.232.51

effizienter und kostenbewusster und berücksichtigt dabei weiterhin die Bedürfnisse der Versicherten.

Motion Lohr (21.4089) – Effizientere Eingliederung am Arbeitsplatz. Auch Arbeitgebende sollen Gesuche für Anpassungen am Arbeitsplatz stellen können

Die Motion fordert eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, damit nicht nur die versicherte Person, sondern auch Arbeitgebende direkt ein Gesuch für Hilfsmittel am Arbeitsplatz bei der IV einreichen können. Ziel ist es, den administrativen Aufwand zu reduzieren und die Prozesse effizienter zu gestalten.

Nach eingehender Prüfung soll die Motion praktisch und pragmatisch umgesetzt werden. Arbeitgebende sollen künftig die Möglichkeit erhalten, ein Gesuch für ein Hilfsmittel bei der IV einzureichen, wenn sie der Ansicht sind, dass eine versicherte Person an ihrem Arbeitsplatz ein Hilfsmittel benötigt. Die Anmeldung kann nur für Hilfsmittel erfolgen, welche in der HVI aufgelistet und mit einem (*) markiert sind. Der Anspruch der versicherten Person auf diese Hilfsmittel besteht nur, soweit diese für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Tätigkeit im Aufgabenbereich, für die Schulung, die Ausbildung, die funktionelle Angewöhnung oder für die in der Ziffer des Anhangs ausdrücklich genannte Tätigkeit notwendig sind. Das Gesuch muss mit der versicherten Person besprochen und am Ende auch von ihr unterzeichnet werden. Nach Einreichen des Gesuches erfolgt die Prüfung des Anspruches der versicherten Person auf ein Hilfsmittel durch die IV-Stelle.

Eine solche Umsetzung der Motion bietet mehrere Vorteile. Es wahrt die Selbstbestimmung der versicherten Person, indem sie weiterhin die Kontrolle über die Freigabe der Daten bewahrt. Gleichzeitig können Arbeitgebende eine aktive Rolle bei der beruflichen Eingliederung von Mitarbeitenden mit Behinderung übernehmen, ohne dass dies mit rechtlichen Unsicherheiten oder datenschutzrechtlichen Problemen verbunden ist. Da am Anspruch auf ein Hilfsmittel nichts geändert wird und die Anpassung einzig organisatorischer Natur ist, kann diese auf Verordnungsstufe erfolgen. Vorgesehen ist eine Anpassung von Artikel 66 IVV.

Eine wortgetreue Umsetzung der Motion ist nicht angezeigt, da damit viele problematische Fragen aufgeworfen würden: Sollte einzig eine Information an die versicherte Person über eine IV-Anmeldung erfolgen, so wirft dies grundsätzliche Fragen zum Rechtsanspruch auf ein Hilfsmittel auf. Die versicherte Person ist Verfügungsadressatin der IV und muss ihre Rechte in einem allfälligen Gerichtsverfahren geltend machen. Sollten Arbeitgeber zur Einreichung eines Gesuches bei der IV ermächtigt werden, ohne dass die versicherte Person dazu ihr Einverständnis erteilt, stellt sich die Frage, ob damit nicht der Anspruch auf das Hilfsmittel (zu einem gewissen Teil) auf den Arbeitgeber ausgedehnt wird. Durch die (unbeabsichtigte) Schaffung eines solchen Anspruches wäre der Arbeitgeber unter Umständen auch zur Akteneinsicht berechtigt. Höchstpersönliche (medizinische) Daten der versicherten Person könnten so entgegen dem Willen der versicherten Person an den Arbeitgeber gelangen. Dies kann aber nicht im Sinne der Unterstützerinnen und Unterstützer der Motion sein. Nach Artikel 6 Absatz 7 Buchstabe a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 25. September

2020³⁵ ist zudem für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten die ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person erforderlich. Auch wenn diese Bestimmung für die IV-Stellen nicht direkt verbindlich ist, soll ihr Inhalt dennoch berücksichtigt werden. Dies umso mehr, als verschiedene kantonale Datenschutzgesetze ähnliche Bestimmungen vorsehen. Weiter sieht Artikel 66 Absatz 1^{bis} IVV bei einer Anmeldung durch Dritte vor, dass die versicherte Person die in der Anmeldung erwähnten Personen und Stellen zu ermächtigen hat, den Organen der IV alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die für die Abklärung von Leistungsansprüchen erforderlich sind

Ein Antrag des Arbeitgebers ohne Einwilligung der versicherten Person würde auch deren Selbstbestimmung unterlaufen. Dabei ist auf folgende Problematik hinzuweisen: Die IV kennt keine unterschiedlichen Anmeldungen nach gewünschter Leistung. Eine Anmeldung bei der IV (egal für welche Leistung) hat zur Folge, dass von Seiten der IV aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes alle notwendigen Abklärungen von Amtes wegen durchgeführt werden müssen. Diese geltende Officialmaxime verpflichtet die IV, den Leistungsanspruch umfassend und nicht nur auf allfällige Hilfsmittel hin zu prüfen. Sollte eine versicherte Person ihre Einwilligung zur Einholung besonders schützenswerter Personendaten zur Prüfung der Leistungsansprüche verweigern, könnte dies als eine Verletzung ihrer Auskunfts- und Mitwirkungspflichten oder auch ihrer Schadenminderungspflicht ausgelegt werden. Damit könnten negative Rechtsfolgen für die versicherte Person verbunden sein. Die vom Motionär beigezogene Analogie zu Artikel 3b Absatz 3 IVG verfängt deshalb nicht. Im Gegensatz zur Anmeldung bei der IV erfolgt hier einzig die Meldung zur Früherfassung, ohne die oben beschriebenen weiterreichenden Folgen. Dies widerspiegelt sich auch deutlich im Gesetz, welches die Leistungen (der IV) erst im 3. Kapitel (Art. 4 ff. IVG) aufführt.

Im Rahmen dieser Früherfassung (Art. 3a ff. IVG) besteht bereits heute die Möglichkeit für den Arbeitgeber, eine Meldung an die IV-Stelle zu machen, wenn die Gefahr besteht, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter aus gesundheitlichen Gründen an ihrem/seinem Arbeitsplatz nicht weiterbeschäftigt werden kann. Die betroffene Person ist über diese Meldung zu informieren. Die IV-Stelle prüft dann, ob ein Invalidisierungsrisiko besteht und kann dazu die versicherte Person zu einem Früherfassungsgespräch einladen. Sie teilt ihr anschliessend schriftlich mit, ob eine Anmeldung bei der IV angezeigt ist. Wenn eine IV-Anmeldung durch die versicherte Person erfolgt, können Fachleute der IV-Stellen rasch und unkompliziert Frühinterventionsmassnahmen einleiten, damit die betroffene Person nach Möglichkeit den bestehenden Arbeitsplatz behalten oder an einem neuen wieder eingegliedert werden kann. Dazu gehören nebst Ausbildungskursen und Arbeitsvermittlung unter anderem auch Anpassungen am Arbeitsplatz.

Ein weiteres Risiko einer direkten Anmeldemöglichkeit für Arbeitgebende besteht in der Schaffung einer neuen Pflicht. Falls eine solche Möglichkeit geschaffen würde, könnte dies dazu führen, dass Arbeitgebende in gewissen Situationen verpflichtet wären, eine

³⁵ SR 235.1

Anmeldung bei der IV vorzunehmen. Falls ein Arbeitgeber dies aber unterlässt, könnte dies als Verstoss gegen bestehende Schutzpflichten (Art. 328 OR³⁶ [Fürsorgepflicht] und Art. 331 Abs. 4 OR) interpretiert werden. Dies könnte zu arbeitsrechtlichen Konflikten und Haftungsfragen führen.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass Arbeitgebende mit der vorgesehenen Revision des BehiG³⁷ eine grössere Verantwortung tragen, bei Bedarf angemessene Vorkehrungen zu treffen und die Arbeitsbedingungen so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben nicht benachteiligt werden. Neu sollen Arbeitgebende verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz zu treffen, um die Chancengleichheit zu gewährleisten. Dazu gehören beispielsweise bauliche Anpassungen, die Bereitstellung spezieller Arbeitsmittel oder organisatorische Massnahmen, die es einer Person mit Behinderung ermöglichen, ihre beruflichen Aufgaben trotz einer gesundheitlichen Beeinträchtigung weiterhin auszuführen.

6.2.4 Pilotversuche zur Weiterentwicklung der Leistungen der Hilfslosenentschädigung, des Assistenzbeitrages und des Intensivpflegezuschlages

Der Bereich der Massnahmen zur Förderung des selbstständigen Lebens von Menschen mit Behinderungen betrifft eine aktuelle Thematik, die alle institutionellen Staatsebenen in der Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden) betrifft. Auf Bundesebene verfügt insbesondere die IV heute über ein historisch gewachsenes System von Leistungen in diesem Bereich. Dazu gehören die Hilfslosenentschädigung, der Assistenzbeitrag und der Intensivpflegezuschlag. Das BSV hat in jüngster Zeit verschiedene Forschungsarbeiten zu diesem Thema in Auftrag gegeben. Im Vordergrund stand dabei die Frage, ob in diesem Bereich Weiterentwicklungsbedarf besteht. Die Forschungsberichte sind in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) entstanden. Die Forschenden heben in ihren Ergebnissen insbesondere die Komplexität des Systems des selbstbestimmten Lebens hervor, die sich aus der Vielzahl der Akteure (nebst der IV, Kantone, Organisationen, Krankenkassen) und der unterschiedlichen Leistungen ergibt. Für die Betroffenen ist es oft sehr schwierig, den Überblick zu behalten, welche Leistungsansprüche geltend gemacht werden können, wer welche Leistung bezahlt etc. Das System erzeugt viele Redundanzen, da praktisch jeder Akteur sein eigenes Abklärungsinstrument verwendet. Versicherte können für ähnliche Leistungen von drei verschiedenen Akteuren abgeklärt werden. Das System ist daher ineffizient und erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Es überrascht daher nicht, dass die Forschenden zu dem Schluss kommen, dass eine bessere Koordination gewährleistet und die Komplexität reduziert werden muss.

³⁶ SR 220

³⁷ SR 151.3

Gestützt auf diese Erfahrungen beabsichtigt der Bundesrat, die erwähnten Leistungen zu optimieren, und hat das EDI am 20. Dezember 2024³⁸ beauftragt, Lösungen zu prüfen und zu erarbeiten. Ziel ist es, die Komplexität und den hohen Koordinationsaufwand zu reduzieren und damit ein selbstbestimmtes Leben zu fördern, was auch dem Anliegen der Inklusionsinitiative entsprechen würde. Diese Optimierung sollte kostenneutral ausgestaltet sein.

Da die Prüfarbeiten aktuell noch laufen, lässt sich zurzeit nicht sagen, wie diese Optimierungen ausgestaltet werden. Je nach Umfang der Änderungen im Leistungssystem der IV könnte ein Pilotversuch angezeigt sein, um die Anpassungen versuchsweise einzuführen und die finanziellen Auswirkungen zu evaluieren.

Der geltende Artikel 68^{quater} IVG bildet keine ausreichende gesetzliche Grundlage für Pilotversuche im Bereich der Leistungen zur Förderung des selbstbestimmten Lebens. Deshalb wird vorgeschlagen, eine entsprechende Bestimmung in das IVG aufzunehmen.

6.3 Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Der folgende Vorstoss kann abgeschrieben werden.

- Motion Lohr 21.4089 «Effizientere Eingliederung am Arbeitsplatz. Auch Arbeitgebende sollen Gesuche für Anpassungen am Arbeitsplatz stellen können.» Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das angestrebte Ziel im Rahmen einer Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) erreicht werden kann.³⁹

Der folgende parlamentarische Vorstoss wird im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Inklusionsinitiative umgesetzt und kann daher abgeschrieben werden:

- Motion Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 24.3003 «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen». Das neue Rahmengesetz verwirklicht die Ziele der Motion. Noch relevante Bestimmungen des IFEG werden ins Rahmengesetz integriert und modernisiert.

³⁸ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 23. Dezember 2024 (Der Bundesrat erarbeitet einen indirekten Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative).

³⁹ SR 831.201

7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1 Allgemeine Bemerkungen zur Terminologie

Artikel 112b BV verwendet den Begriff der Eingliederung, ohne ihn genauer zu definieren.⁴⁰ Gewissen Auslegungen der Rechtslehre zufolge wird jedoch in der französischen und italienischen Fassung der BV und des IVG deutlicher darauf hingewiesen, dass «*intégration/integrazione*» (Integration) in einem weiten Sinne zu verstehen sei, der sich von der «*réadaptation*» (Wiedereingliederung) aus dem Invalidenversicherungsrecht unterscheide. Dieses weite Verständnis steht auch im Einklang mit der BRK. Der Vorentwurf folgt diesem Ansatz und verwendet den moderneren und umfassenderen Begriff der Inklusion.

Im Gegensatz zur Integration – bei der es darum geht, Menschen zu helfen, sich an bestehende Strukturen anzupassen – bedeutet Inklusion, dass die Strukturen angepasst werden, damit sie für alle Menschen, mit oder ohne Behinderungen, zugänglich sind. Eine inklusive Gesellschaft ist eine Gesellschaft, die auf Gleichstellung und Vielfalt beruht. Ziel ist es, einen ausreichend flexiblen und diskriminierungsfreien Rahmen zu schaffen, um die Teilhabe aller sicherzustellen.

Die Begriffe «Mensch mit Behinderungen» und «invalide Person» überschneiden sich zwar zum Teil, rechtlich werden sie jedoch unterschiedlich verstanden. Konkret wird ersterer im Rahmen der Gleichstellungspolitik verwendet (Art. 8 Abs. 4 BV; BehiG; BRK), während sich letzterer auf den Begriff Invalidität im verfassungsrechtlichen (Art. 112, 112b und 112c BV) und im gesetzesrechtlichen Sinn (IVG und Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG]⁴¹) bezieht.⁴² Nach dem Sozialversicherungsrecht gilt eine Person als «invalid», wenn ihre Invalidität den erforderlichen Grad erreicht, um einen Anspruch auf IV-Leistungen zu begründen (vgl. Art. 4 Abs. 2 IVG), was den Handlungsspielraum dieser Vorlage im Hinblick auf die erfassten Personen einschränkt.

Während diese Begriffsdifferenzierung lange Zeit eine einheitliche Umsetzung der unterschiedlichen Sozialleistungen und der Gleichstellungspolitik ermöglichte, hat sich die Wahrnehmung von Behinderung in den letzten Jahren grundlegend verändert. Früher lag der Schwerpunkt auf den Bedürfnissen im Bereich Gesundheit und Unterstützung,

⁴⁰ BJ, Gutachten zur Kompetenzausscheidung nach Artikel 112b und 112c BV vom 10. September 2024, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Berichte und Gutachten.

⁴¹ SR 830.1

⁴² In der Botschaft zur NFA (BBI 2002 2291) wird darauf hingewiesen, dass mit dem Begriff «Invalide» in Artikel 112b BV «erwerbsunfähige Personen» gemeint sind, die in ihrer Arbeitsfähigkeit behindert sind. Das BJ legt Invalidität somit nach Artikel 112b BV in Verbindung mit Artikel 112 Absatz 1 BV aus, der als Grundlage für die Gewährung von IV-Renten dient. Der Begriff der Invalidität wird im IVG (Art. 4 und 5) konkretisiert, das sich auf Artikel 8 ATSG bezieht.

heute wird Behinderung im Kontext eines auf Menschenrechten basierenden Ansatzes verstanden, der die Gleichstellung in den Mittelpunkt stellt.

Gleichstellung gewährleisten bedeutet in diesem Zusammenhang, Menschen mit Behinderungen dieselben Rechte und Chancen wie der gesamten Gesellschaft zu bieten, was die Beseitigung von Barrieren und die Anpassung der gesellschaftlichen Strukturen einschliesst. Unterstützungsleistungen spielen dabei eine Schlüsselrolle, da sie behinderungsbedingte Nachteile ausgleichen und einen effektiven Zugang zu Rechten, Autonomie und Inklusion ermöglichen. 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.

Darüber hinaus hat der Bundesrat im Rahmen seines Berichts in Erfüllung des Postulats 20.3002 «Sprachliche Modernisierung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S)⁴³ anerkannt, dass die Kritik an bestimmten als abwertend und veraltet wahrgenommenen Begriffen berechtigt ist. Er stellte in Aussicht, dass im Rahmen künftiger materieller Revisionen des IVG eine Reihe von Ausdrücken im Hinblick auf ihre allfällige Ersetzung eingehend geprüft werden könnte. Zu diesen Ausdrücken gehören «Invalidität», «Hilflosigkeit», «Gebrechen», «Geburtsgebrechen» und das substantivierte Adjektiv «Behinderte» und «Behinderter». Der UNO-Ausschuss empfiehlt, «auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene alle abwertenden Ausdrücke in Bezug auf Menschen mit Behinderungen aus seiner Gesetzgebung und Politik zu streichen und sie durch eine Terminologie zu ersetzen, die die Würde von Menschen mit Behinderungen wahrt».⁴⁴ Insbesondere in diesem Zusammenhang setzt sich die Bundesverwaltung dafür ein, eine nicht diskriminierende Sprache gegenüber Menschen mit Behinderungen zu verwenden.

7.2 Neues Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Im ersten Abschnitt sind die allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen aufgeführt. Genannt sind Zweck und Gegenstand des Gesetzes sowie der programmatische Rahmen für die Förderung einer unabhängigen Lebensführung und die Inklusion der betroffenen Personen. Er hält fest, dass das Gesetz Bund und Kantone Leitlinien in Form von allgemeinen Zielen und Grundsätzen vorgibt.

⁴³ Abrufbar unter www.parlament.ch > 20.3002 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

⁴⁴ BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, 13. April 2022, Empfehlung 8, Buchstabe b, auf Englisch, Französisch und in einer inoffiziellen deutschen Übersetzung abrufbar unter www.edi.admin.ch > Fachstellen > Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB > Recht > Internationales Recht > Staatenberichtsverfahren UNO-BRK.

Art. 1 Zweck

In *Absatz 1* ist der Zweck des Rahmengesetzes allgemein formuliert. Das Gesetz will die unabhängige Lebensführung der betroffenen Personen und ihre Inklusion in die Gesellschaft fördern.

Absatz 2 Buchstabe a konkretisiert den Zweck des Gesetzes in Bezug auf die unabhängige Lebensführung in Anlehnung an die Definition des Behindertenrechtsausschusses in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 (2017) zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft. Konkret bezeichnet dieser Begriff die Möglichkeit für die betroffenen Personen, über alle notwendigen Ressourcen zu verfügen, um ihre Lebensführung selbst zu wählen und zu bestimmen und alle Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, selbst zu fällen. Die unabhängige Lebensführung verweist direkt auf das Individuum: Menschen mit Behinderungen sind vollwertige Rechtssubjekte, die in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, gegebenenfalls mit der notwendigen Unterstützung und Hilfe. Es geht also nicht nur darum, dass sie wählen können, wie und wo sie wohnen, sondern auch darum, ihre Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiheit zu bewahren, ohne dass ihnen ein bestimmtes Umfeld oder bestimmte Lebensbedingungen aufgezwungen werden.

Absatz 2 Buchstabe b präzisiert den Zweck des Gesetzes in Bezug auf die Inklusion in Anlehnung an den Begriff der Einbeziehung in Artikel 19 BRK. Die Inklusion in die Gesellschaft beruht auf dem Prinzip der vollen und wirksamen Teilhabe an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens. Inklusion umfasst eine soziale Dimension, indem sie die Beseitigung von Hindernissen und die Einführung konkreter Massnahmen beinhaltet, die zu einer rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung führen.

Art. 2 Gegenstand

Absatz 1 bezieht sich explizit auf Artikel 112b Absatz 3 BV, wonach der Bundesgesetzgeber die Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung, die hier Inklusion genannt wird, festzulegen hat. Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes gegenüber den Kantonen beschränkt sich auf die kollektiven Leistungen in den Bereichen Wohnen und Arbeit. Das neue Gesetz über die Inklusion will einen gemeinsamen Rahmen für Bund und Kantone schaffen. Als Rahmengesetz legt es programmatische Ziele sowie Grundsätze für die Umsetzung dieser Ziele fest.

Absatz 2 führt die weiteren Elemente auf, die das Gesetz regelt, nämlich die Voraussetzungen für die Anerkennung von Institutionen, die Grundsätze für die Kostenbeteiligung der Kantone an Massnahmen zur Inklusion sowie die Ausarbeitung von kantonalen Aktionsplänen.

2. Abschnitt: Ziele der Inklusion von betroffenen Personen

Der zweite Abschnitt nennt die Ziele, die Bund und Kantone bei der Inklusion der betroffenen Personen verfolgen.

Art. 3

Artikel 3 führt die allgemeinen Ziele an, die Bund und Kantone bei der Förderung der Inklusion von betroffenen Personen leiten sollen. Diese Ziele orientieren sich an übergeordneten verfassungsrechtlichen und internationalen Normen. Bei der Umsetzung ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.

Buchstabe a steht in direktem Zusammenhang mit dem Recht der betroffenen Personen, ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben zu führen. Dieses Recht beinhaltet, dass sie frei und möglichst unabhängig über die verschiedenen Aspekte ihres Lebens entscheiden können, dabei aber die hierfür notwendige Unterstützung erhalten.

Buchstabe b zielt auf die Verwirklichung eines inklusiven Gesellschaftsmodells ab, das über eine reine Eingliederung hinausgeht. Statt von den betroffenen Personen zu erwarten, dass sie sich an ein starres System anpassen, muss das System selbst die spezifischen Bedürfnisse jeder und jedes Einzelnen von Anbeginn an miteinbeziehen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es entscheidend, ihre volle und wirksame Teilhabe in allen Bereichen zu fördern, insbesondere indem sie bei Entscheidungen, die sie betreffen, einbezogen werden.

Vom Grundsatz ausgehend, dass Behinderung nicht als individuelle Einschränkung, sondern – entsprechend dem auf den Menschenrechten begründeten Ansatz der BRK – als Merkmal der menschlichen Vielfalt zu sehen ist, stellt *Buchstabe c* die Achtung der Unterschiedlichkeit und die Akzeptanz der betroffenen Personen in diesem Gesetz als allgemeine Grundsätze auf.

Absatz 2 fordert dabei besondere Aufmerksamkeit für die am stärksten gefährdeten Gruppen, insbesondere für Frauen und Kinder. Denn die betroffenen Personen sind keine homogene Gruppe und bestimmte Merkmale wie Geschlecht oder Alter können die individuellen Bedürfnisse beeinflussen. Die Berücksichtigung solcher Bedürfnisse hat jedoch keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau oder der Unterstützung der Betagtenhilfe (Art. 112c Abs. 2 BV). In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass ein Mensch nicht allein aufgrund seines fortgeschrittenen Alters oder der damit eingehenden Beschwerden als behindert gilt.

3. Abschnitt: Grundsätze für die Förderung des selbstbestimmten Wohnens

Der dritte Abschnitt verankert die Grundsätze zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens. Auch wenn die Bestimmungen auf das selbstbestimmte Wohnen abzielen, sind sie doch so ausgestaltet, dass sie im Rahmen künftiger Gesetzesänderungen auf andere Bereiche ausgeweitet werden können. In diesem Abschnitt wird für Bund und Kantone ein gemeinsamer Rahmen definiert.

Art. 4 *Allgemeine Grundsätze*

Absatz 1 fordert von Bund und Kantonen, dass sie den betroffenen Personen das Recht garantieren, ihrem Wunsch entsprechend im eigenen Haushalt, in einem Wohnheim oder einer anderen kollektiv betreuten Wohnform zu leben. Der Artikel erläutert den Grundsatz des *selbstbestimmten Wohnens*: Über die Möglichkeit, im eigenen Haushalt oder selbstständig zu wohnen, hinausgehend, beinhaltet das Prinzip die tatsächliche Wahlfreiheit über den eigenen Lebensstil, d. h., bestimmen zu können, wie und wo man lebt. Zu diesem Zweck weist er dem Bund und den Kantonen eine zentrale Rolle bei der Unterstützung und Ermöglichung zu.

Absatz 2 verpflichtet den Bund und die Kantone, den betroffenen Personen die Leistungen zur Verfügung zu stellen, die sie benötigen, um ihr Recht auf selbstbestimmtes Wohnen auszuüben, einschliesslich des Zugangs zu persönlicher Assistenz. Die Massnahmen sollen nicht nur die Selbstbestimmung der betroffenen Personen und ihre aktive Einbeziehung in die Gemeinschaft gewährleisten, sondern auch verhindern, dass sie isoliert oder abgesondert werden.

Absatz 3 Buchstabe a sieht vor, dass der Bund und die Kantone den Bau und die Anpassung von Wohnraum fördern, um ihn für betroffene Personen zugänglich zu machen. Diese Voraussetzung, die sich aus dem BehiG und den kantonalen Baugesetzen ergibt, ist unerlässlich, um eine unabhängige Lebensführung und die Inklusion der betroffenen Personen in die Gesellschaft zu gewährleisten. Die Zugänglichkeit muss für alle Menschen gewährleistet sein, auch für Menschen mit sensorischen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen.

Die Beratung und Begleitung nach *Artikel 3 Buchstabe b* sind Kernelemente, um betroffene Personen dabei zu unterstützen, ihr Leben selbstbestimmt zu führen. Die betroffenen Personen müssen systematisch über ihr Recht auf freie Wahl ihrer Lebensweise und ihres Wohnorts in Kenntnis gesetzt werden. Dabei ist es entscheidend, sich einerseits auf die externe Unterstützung einer Vertrauensperson und andererseits auf fachkundige, hochwertige und unabhängige Beratung durch eine Institution verlassen zu können.

Absatz 4 definiert die Zuständigkeit der Kantone bei der Ausrichtung der Leistungen genauer. So ist es Aufgabe der Kantone, die Einzelheiten für die ambulanten Leistungen zu regeln, wozu insbesondere die Planung des Angebots, die Anerkennung der Leistungserbringer und die Einrichtung eines Kontrollmechanismus gehören.

Die Hilfe und Pflege zu Hause im Sinne von Artikel 112c Absatz 1 BV fällt nicht unter die auf Bundesebene angebotenen individuellen Leistungen, da der Bund in diesem Bereich über keine Gesetzgebungskompetenz verfügt. *Absatz 5* ermöglicht es den Kantonen, dies im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zu regeln.

Art. 5 Grundsätze für die Massnahmen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens

Artikel 5 legt die Grundsätze fest, die für die Massnahmen gelten, die Bund und Kantone umsetzen. In jedem Fall müssen die Massnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen, damit das Eingreifen von Bund und Kantonen im Verhältnis zu den verfolgten Interessen stets angemessen bleibt.

Buchstabe a zielt darauf ab, dass die zur Verfügung gestellten Massnahmen die Wahlfreiheit beim Wohnen unabhängig von der Art und dem Grad der Behinderung garantieren. Die Wahlfreiheit leitet sich direkt aus Artikel 19 BRK ab.

Buchstabe b verlangt, dass die Massnahmen von Bund und Kantonen an die spezifischen Bedürfnisse der betroffenen Personen angepasst sind.

Buchstabe c schliesslich verlangt, dass die Leistungen auf der Grundlage des behinderungsbedingten Bedarfs berechnet und gewährt werden. Die Bestimmung präzisiert nicht, welche Berechnungsmethode im Einzelfall anzuwenden ist.

4. Abschnitt: Anerkennung von Institutionen

Einige Bestimmungen dieses Abschnitts greifen die Kriterien des IFEG auf, formulieren sie jedoch neu und modernisieren sie.

Art. 6 Grundsätze

Absatz 1 und Absatz 5 entsprechen Artikel 4 IFEG.

Absatz 1 überträgt den Kantonen die Kompetenz, Institutionen, die den gesetzlichen Zielen und Kriterien entsprechen, anzuerkennen. Um anerkannt zu werden, muss eine Institution quantitative (Anzahl Plätze) und qualitative (bedarfsgerechte Betreuung) Kriterien erfüllen.⁴⁵ Die Mindestvoraussetzungen für die Anerkennung sind in Artikel 7 verankert. Die detaillierten Bedingungen für die Anerkennung festzulegen ist Sache der Kantone.

Absatz 2 listet die Kategorien von Institutionen auf, die anerkannt werden können. Dabei handelt es sich um Einrichtungen, die Wohnraum, Arbeitsplätze und andere Tagesaktivitäten anbieten.⁴⁶ Medizinische Einrichtungen oder Institutionen der beruflichen Eingliederung fallen hingegen nicht in den Geltungsbereich dieses Artikels. Die bewusst weit gefasste Formulierung des Begriffs «Institution» ermöglicht es, verschiedene Kategorien von – öffentlichen wie privaten – Einrichtungen zu erfassen und so ein vielfältiges Angebot zu gewährleisten, das den unterschiedlichen Bedürfnissen der

⁴⁵ Adriano Previtali, Gutachten: Aussichten für eine Revision des IFEG (auf Französisch), Freiburg, 5. März 2025, abrufbar unter www.ebgb.admin.ch > Recht > Schweizer Recht > Laufende Gesetzgebungsrevisionen > Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative.

⁴⁶ BBl 2002 2291, 2457

betroffenen Personen gerecht wird.⁴⁷ Diese Definition wurde im Wesentlichen von Artikel 3 IFEG übernommen, was bedeutet, dass das von den Kantonen garantierte Angebot dieselben Kategorien von Institutionen umfassen muss wie heute. Mit einigen der vorgeschlagenen Anpassungen sollen die Terminologie und der Ansatz des IFEG modernisiert werden.

In *Buchstabe a* sind die klassischen Formen der institutionellen Unterbringung gemeint, was die Kantone jedoch nicht daran hindert, ihr Angebot auf andere Betreuungsformen auszuweiten.

Buchstabe b bezieht sich auf Betriebe, die auf die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen spezialisiert sind.

Buchstabe c bezieht sich auf Tagesstätten, die unter anderem Freizeitaktivitäten für betroffene Personen anbieten. Hier liegt der Fokus auf dem gemeinschaftlichen und partizipativen Aspekt.

Buchstabe d schliesslich weitet die Definition auf gemischte Strukturen aus sowie auf solche, die in eine Einrichtung integriert sind, in der andere Einheiten Aufgaben erfüllen, die das vorliegende Gesetz nicht abgedeckt. Diese Bestimmung unterstreicht, dass es die Art der angebotenen Leistungen ist, die deren institutionellen Charakter bestimmt.

Die *Absätze 3 und 4* übernehmen Artikel 5 Absatz 2 IFEG. So ist in der Regel der Niederlassungskanton für die Anerkennung einer Institution zuständig. Er kann die Zuständigkeit auf einen anderen Kanton übertragen, insbesondere wenn sich die betreffende Institution nicht nur an Personen richtet, die in seinem Hoheitsgebiet wohnen. Institutionen, die vom zuständigen Kanton anerkannt sind, können von anderen Kantonen ohne Überprüfung der Voraussetzungen nach Absatz 1 anerkannt werden.⁴⁸

Absatz 5 sieht vor, dass die Gewährung, die Verweigerung und der Entzug der Anerkennung verfügt werden, also eines beschwerdefähigen Rechtsakts bedürfen.

Art. 7 Anerkennungsvoraussetzungen

Artikel 7 legt die Mindestvoraussetzungen fest, die Institutionen erfüllen müssen, um eine kantonale Anerkennung zu erhalten. Den Kantonen steht es frei, weitere Voraussetzungen vorzusehen. Dieser Artikel entspricht Artikel 5 IFEG.

Buchstabe a und b entsprechen Artikel 5 Buchstabe a und b IFEG.

⁴⁷ Adriano Previtali, Gutachten: Aussichten für eine Revision des IFEG (auf Französisch), Freiburg, 5. März 2025, abrufbar unter www.ebgb.ad-min.ch > Recht > Schweizer Recht > Laufende Gesetzgebungsrevisionen > Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative.

⁴⁸ Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005 6029.

Buchstabe c sieht vor, dass die Institutionen mit den betroffenen Personen in einem konstruktiven Austausch deren Bedürfnisse und Wünsche erheben, insbesondere betreffend Wohnort und Wohnform. Dies ist ein wesentlicher Schritt, um zu gewährleisten, dass Entscheidungen vollumfänglich mit dem Willen und den Rechten der betroffenen Person im Einklang stehen. Zu diesem Zweck können Institutionen gemeinsam mit der betroffenen Person beispielsweise eine Lebensplanung im Sinne von Artikel 19 BRK erarbeiten. In diesem Zusammenhang kann sich eine Begleitung als notwendig erweisen, sowohl um die betroffene Person zu informieren als auch um ihr bei entsprechenden Verwaltungsaufgaben zu helfen. Diese Begleitung kann die Beratung durch eine von der Institution ausreichend unabhängige Fachperson umfassen, insbesondere wenn die betroffene Person den Wunsch äussert, ausserhalb der Institution zu leben.

Die *Buchstaben d* und *e* entsprechen Artikel 5 Buchstabe c und d IFEG. Sie erlegen den Institutionen eine Informationspflicht auf. So soll gewährleistet werden, dass betroffene Personen und ihre gesetzliche Vertretung über die notwendigen Informationen verfügen, um über einen Eintritt in eine Institution bewusst entscheiden zu können. Die Informationen müssen schriftlich vorliegen.

Buchstabe f entspricht Artikel 5 Buchstabe e IFEG. Er verpflichtet die Institutionen, bei der Umsetzung der vom Gesetz vorgesehenen Massnahmen die Grundrechte der betroffenen Personen zu wahren. Die Bestimmung nennt insbesondere zwei Rechte, die im Zusammenhang mit Inklusion von zentraler Bedeutung sind, nämlich das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf soziale Kontakte. Die persönliche Freiheit und das Recht auf Achtung des Privatlebens, die durch Artikel 10 Absatz 2 BV bzw. Artikel 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁴⁹ garantiert werden, umfassen die grundlegenden Dimensionen der menschlichen Existenz, einschliesslich der affektiven, emotionalen und sexuellen Aspekte. Eine Einschränkung dieser Grundrechte kann nur unter den strengen Bedingungen von Artikel 36 BV in Betracht gezogen werden. So darf das Recht auf ein erfülltes Liebes- und Sexualleben nur zum Schutz klar erkennbarer und hinreichend gewichtiger öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit getreu muss die Aufrechterhaltung der Ordnung oder der Schutz anderer Personen nach Möglichkeit mit weniger einschneidenden Mitteln gewährleistet werden. Einschränkungen der persönlichen Freiheit sind nur als Ultima Ratio zulässig, wenn ein Interessenausgleich nicht auf einem anderen Weg, namentlich mit Ausbildung, Sensibilisierung oder Information der in Institutionen lebenden Personen, der Leistungserbringer, des Personals oder der Angehörigen, erreicht wird.⁵⁰

Schliesslich verpflichtet *Buchstabe f* die Institutionen, betroffene Personen vor Missbrauch und Misshandlung zu schützen. Diese Bestimmung fällt in die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen

⁴⁹ SR 0.101

⁵⁰ Adriano Previtali, Gutachten: Aussichten für eine Revision des IFEG (auf Französisch), Freiburg, 5. März 2025, abrufbar unter www.ebgb.admin.ch > Recht > Schweizer Recht > Laufende Gesetzgebungsrevisionen > Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative.

Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention).⁵¹ Unter Misshandlung versteht man u. a. Handlungen wie unangemessene Sprache, mangelnde Aufmerksamkeit, Ausgrenzung oder ungenügende Förderimpulse.

Buchstabe g soll das Recht auf aktive Teilhabe der betroffenen Personen gewährleisten. Das Recht auf aktive Teilhabe umfasst insbesondere die Möglichkeit, bei der Organisation und Verwaltung von Lebensräumen und Aktivitäten mitzuwirken, und erlaubt es betroffenen Personen, nach und nach die Fähigkeiten zu erwerben, die sie für ein Leben ausserhalb der Institution benötigen. Die betroffenen Personen müssen die Möglichkeit haben, über festgelegte Strukturen und Prozesse mitzubestimmen.

Buchstabe h sieht vor, dass betroffenen Personen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ein angemessener Lohn ausgerichtet wird. Diese Forderung ist entscheidend, um die Würde der betroffenen Personen zu wahren und ihre Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern. Der Begriff des «angemessenen» Lohns ist aus Artikel 349a Absatz 2 OR abgeleitet. Nach geltender Rechtsprechung ist eine Vergütung angemessen, wenn sie der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Sie wird von Fall zu Fall festgelegt und richtet sich nach der erbrachten Leistung, der ausgeübten Funktion, dem Ausbildungsniveau und den sozialversicherungsrechtlichen Arbeitgeberpflichten.⁵² So weit möglich, schliessen die Institutionen mit den Behindertenorganisationen einen Gesamtarbeitsvertrag ab.

Buchstabe j verlangt von den Institutionen, dass sie die gesetzliche Vertretung aktiv in Entscheidungen, die die Rechte der von ihnen vertretenen Personen betreffen, einbeziehen.

Die *Buchstaben i* und *k* entsprechen Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben g und h IFEG.

Art. 8 Kontrolle und Entzug der Anerkennung.

Artikel 8 entspricht inhaltlich Artikel 6 IFEG.

Art. 9 Beschwerderecht von Organisationen

Artikel 9 entspricht Artikel 9 IFEG und ändert das bestehende Recht bezüglich Beschwerdebefugnis gegen einen Entscheid über die Anerkennung einer Institution nicht grundlegend. *Absatz 1* erweitert jedoch den Kreis der Beschwerdeberechtigten.

5. Abschnitt Kostenbeteiligung der Kantone und Anspruch auf Subventionen

Der fünfte Abschnitt regelt die Kostenbeteiligung und das Verfahren im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Subventionen.

⁵¹ SR 0.311.35; vgl. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 20.3886 und die entsprechenden Empfehlungen sowie das Positionspapier der SODK zur Umsetzung dieser Empfehlungen.

⁵² Entscheid 4A_129/2022 des Bundesgerichts vom 27. Oktober 2022.

Art. 10

Artikel 10 entspricht inhaltlich Artikel 7 IFEG.

Absatz 1 übernimmt dessen Absatz 1.

Absatz 2 übernimmt Artikel 7 Absatz 2 IFEG, wobei durch geringfügige Anpassungen die individuellen Bedürfnisse und Entscheidungen der betroffenen Personen berücksichtigt werden.

In Umsetzung der Anliegen der Motion 24.3003 «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» verlangt *Absatz 3* von den Kantonen, die Leistungen zugunsten der betroffenen Personen in ihrem Zuständigkeitsbereich in Übereinstimmung mit den in Artikel 4 Absatz 1 aufgeführten allgemeinen Grundsätzen zu erbringen und dabei insbesondere die Vorgaben von Artikel 19 BRK zur selbstbestimmten Lebensführung zu beachten. Die Umsetzung obliegt den Kantonen, die dabei weiterhin über grosse Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten verfügen.

Absatz 4 regelt den Anspruch auf Subventionen und deckt sich inhaltlich mit Artikel 8 IFEG.

6. Abschnitt *Umsetzungsmassnahmen und kantonale Aktionspläne*

Der sechste Abschnitt regelt die Umsetzung der Massnahmen, die Koordination und die kantonalen Aktionspläne.

Art. 11 *Umsetzungsmassnahmen und Koordination*

Absatz 1 überträgt den Kantonen die Verantwortung für die Erarbeitung der konzeptionellen Grundlagen, die für die Umsetzung der Ziele des Gesetzes erforderlich sind. Dazu gehören Strategien, Entwicklungspläne und kantonale Aktionsrahmen zur Strukturierung des Unterstützungsangebots.

Absatz 2 verpflichtet die Kantone zudem, dafür zu sorgen, dass die Kontinuität und die Kohärenz der Massnahmen gewährleistet sind, wenn betroffene Personen ihren Wohnort wechseln, auch über die Kantonsgrenzen hinweg. Die Option, den Kanton zu wechseln und dabei weiterhin ohne Unterbruch von Massnahmen zu profitieren, ist ein zentrales Element der unabhängigen Lebensführung und der Niederlassungsfreiheit nach Artikel 24 BV. Es geht nicht nur darum, die physische Mobilität zu gewährleisten, sondern auch darum, den betroffenen Personen gleichberechtigt ein Recht auf interkantonale Mobilität zu gewähren. Um dieses Ziel zu erreichen, sind eine verstärkte Koordination und eine Harmonisierung der Politik auf kantonaler Ebene wünschenswert.⁵³

⁵³ SODK, Empfehlungen zu den ambulanten Leistungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zum kantonalen Angebot ambulanter Leistungen für Menschen mit Behinderungen und zur interkantonalen Kostenübernahme, 8 November 2024, abrufbar über www.sodk.ch/de>Dokumentation>Empfehlungen.

Gestützt auf Artikel 4 BRK sieht *Absatz 3* die Verpflichtung vor, die betroffenen Personen und Organisationen, die ihre Rechte vertreten, an Entscheidungen, die sie betreffen, teilhaben zu lassen. Konkret bedeutet dies, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen in geeigneter Weise einbezogen werden müssen, beispielsweise in strategisch und operativ verantwortliche Organe von Bund und Kantonen oder in privatrechtliche Organisationen, die im Auftrag der öffentlichen Hand Aufgaben im Behindertenbereich wahrnehmen.

Absatz 4 schreibt einen engen Austausch zwischen Bund und Kantonen einerseits und eine Zusammenarbeit unter den Kantonen andererseits vor. Mit dieser Koordination sollen die Ziele des Gesetzes verwirklicht und kontrolliert werden. Es geht darum, über einen Grundstock an Angeboten zu verfügen, auf dem man aufbauen kann, damit die betroffenen Personen ihr Leben selbstbestimmt führen können und ihre Inklusion in die Gesellschaft erreicht wird. Konkret heisst das, dass die individuellen und institutionellen Leistungen kohärent gestaltet werden müssen, um Überschneidungen und Lücken möglichst zu vermeiden.

Art. 12 Kantonale Aktionspläne

Absatz 1 verpflichtet die Kantone zur Erstellung eines Aktionsplans zur Förderung der unabhängigen Lebensführung und der Inklusion der betroffenen Personen in den Bereichen Wohnen und Arbeit. Diese Bestimmung soll eine koordinierte Umsetzung der Ziele des Vorentwurfs (Art. 3) sowie die Einhaltung der Kriterien, die im Bereich des selbstbestimmten Wohnens (Art. 5) Anwendung finden, gewährleisten.

Absatz 4 überträgt dem EBGB die Überprüfungs- und Evaluationsverantwortung. Dieser Mechanismus stellt die koordinierte Umsetzung auf nationaler Ebene sicher und fördert den kantonalen Austausch.

Art. 13 Aufhebung eines anderen Erlasses

Diese Bestimmung hebt das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen⁵⁴ auf.

Art. 14 Referendum und Inkrafttreten

Absatz 1 entspricht der üblichen Referendumsklausel: Das Bundesgesetz untersteht dem fakultativen Referendum, sollte das Parlament die Annahme des Gegenvorschlags beschliessen.

Da der Vorschlag des Bundesrats ein indirekter Gegenvorschlag zur «Inklusions-Initiative» ist, wird in *Absatz 2* eine Verbindungsklausel eingefügt. Auch wenn der Gegenvorschlag dasselbe Ziel wie die Initiative verfolgt, nämlich die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu fördern, schlägt er in einigen Punkten andere Lösungen vor und greift in andere Rechtsgebiete ein. Die Vorschläge betreffen im Wesentlichen zwei As-

⁵⁴ AS 2007 6049

pekte: zum einen die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens, der die Unterstützungsmassnahmen des Bundes und der Kantone im Bereich des selbstbestimmten Wohnens regelt, und zum anderen eine Anpassung der Leistungen der Sozialversicherungen, insbesondere des IVG.

7.3 Teilrevision des IVG

Art. 21^{bis} Abs. 3

Im Rahmen der Prüfung der Bestimmungen zum Vergabeverfahren wurde festgestellt, dass diese Bestimmung unpräzise formuliert ist. Der normative Gehalt lässt sich nur mit Hilfe der Botschaft⁵⁵ ermitteln. Die neue Formulierung stellt klar, dass sich die Einschränkung der Austauschbefugnis ausschliesslich auf die Anbietenden bezieht, mit denen im Rahmen eines Vergabeverfahrens ein Vertrag abgeschlossen wurde. Am normativen Gehalt der Bestimmung ändert sich somit nichts.

Art. 21^{quater} Abs. 2

Das Vergabeverfahren bietet die Möglichkeit, den Markt für den Wettbewerb zu öffnen, Qualitätsstandards festzulegen und den technologischen Fortschritt bei Hilfsmitteln zu berücksichtigen. Die Schaffung von Wettbewerb hat grundsätzlich ein tieferes Preisniveau zur Folge. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)⁵⁶ und die Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)⁵⁷ sind mehrere Vergabeverfahren möglich: das offene Verfahren, das selektive Verfahren, die freihändige Vergabe und das Einladungsverfahren.

Für die IV relevant sind ausschliesslich das offene Verfahren und das selektive Verfahren. Der Aufwand für eine solche Ausschreibung rechtfertigt sich nur in Hilfsmittelbereichen mit einem grösseren finanziellen Volumen. Erforderlich ist, dass im betreffenden Hilfsmittelmarkt ein nicht funktionierender (Preis-)Wettbewerb besteht, bei dem mehrere Anbieter, idealerweise global oder zumindest landesweit tätig, involviert sind. Dabei ist zu beachten, dass Vergabeverfahren in regelmässigen Abständen wiederholt werden müssen. Dies bedingt ausreichende personelle Ressourcen der Verwaltung.

Grundsätzlich könnte in der IV bereits im Rahmen des heutigen Rechts das Vergabeverfahren im Bereich der Hilfsmittel angewendet werden. Das Instrument ist in Artikel 21^{quater} Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 2 IVG geregelt. Voraussetzung für dessen Anwendung im Sinne einer Ultima Ratio ist, dass kein Vergütungsinstrument nach Artikel 21^{quater} Absatz 1 Buchstaben a–c angewendet werden kann (Art. 21^{quater} Abs. 2 IVG). Ziel des geltenden Artikels 21^{quater} ist, dass die IV mit allen Marktteilnehmenden

⁵⁵ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010, BBl 2010 1817, 1893.

⁵⁶ SR 172.056.1

⁵⁷ SR 172.056.11

Verträge abschliessen kann oder den Auftrag auch unter verschiedenen Anbietern aufteilen darf, damit die Versorgungssicherheit gewährleistet ist.⁵⁸ Das Vergabeverfahren nach Artikel 21^{quater} IVG kennt keinen Mindestbeschaffungswert. Überdies gelten subsidiär die Regeln des BöB für die Vergabe.

Im Rahmen der Hilfsmittelvergütung durch die IV sollen vermehrt Vergabeverfahren durchgeführt werden, um niedrigere Preise für Hilfsmittel zu fördern. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Ultima-Ratio-Bedingung für das Vergabeverfahren aufzuheben. Um das Vergabeverfahren künftig den anderen Vergütungsinstrumenten gleichzustellen, muss Artikel 21^{quater} Absatz 2 IVG aufgehoben werden.

Art. 21^{quinquies} (neu)

Im öffentlichen Beschaffungswesen existiert in Artikel 24 der Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) die Bestimmung «Preisprüfung». Auf dieser Grundlage kann die Verwaltung bei fehlendem Wettbewerb bei der Anbieterin Einsicht in die Kalkulation von Preisen verlangen. Eine analoge Möglichkeit besteht in Bezug auf den Abschluss von Tarifverträgen bislang nicht. Im Hilfsmittelmarkt herrscht im Vergleich zum Markt von Konsumgütern des täglichen Lebens wenig Wettbewerb. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass die versicherten Personen die Kosten für das benötigte Produkt nicht selbst zu bezahlen haben, sondern die Kosten überwiegend durch die IV getragen werden. Die Preissensibilität der versicherten Person ist daher gering. Die Preise für Gesundheitsgüter sind in der Schweiz erfahrungsgemäss höher als im Ausland. Dies gilt auch für Hilfsmittel. Für Tarifverhandlungen soll für das BSV daher ein Einsichtsrecht in die relevanten Unterlagen Preiskalkulation geschaffen werden. Damit werden der IV notwendige Informationen betreffend Einkaufskonditionen und Kalkulationen der Leistungserbringenden zugänglich gemacht. Weil die Medizinaltarif-Kommission UVG (MTK) das BSV häufig bei der Aushandlung von Tarifverträgen vertritt, muss auch sie vom Einsichtsrecht Gebrauch machen können. Dank der Berücksichtigung dieser Informationen können beim Einkauf von Hilfsmitteln vermutungsweise tiefere Preise erzielt werden.

Im Rahmen der vorgesehenen Verordnungsbestimmungen soll präzisiert werden, welche Informationen die Unternehmen der IV offenlegen müssen. Zentral ist dabei die Offenlegung der betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung, um eine nachvollziehbare Grundlage für die Preisgestaltung zu schaffen. Ergänzend dazu soll das interne Kalkulationsschema für den Stundenansatz ersichtlich sein, damit die IV die Zusammensetzung der verrechneten Kosten überprüfen kann. Ebenso ist vorgesehen, dass Unternehmen die Nettoeinkaufskosten von Produkten, die sie an die IV weiterverkaufen, unter Abzug sämtlicher Vergünstigungen offenlegen müssen.

Zusätzlich könnten weitere Angaben verlangt werden, um die Effizienz und Qualität der Leistungserbringung besser beurteilen zu können. Dazu zählen unter anderem Statistiken zu den erbrachten Leistungen, eine Darstellung der relevanten Prozesse sowie Informationen zur Produktivität der Mitarbeitenden, einschliesslich Reisezeiten und -

⁵⁸ Vgl. BBI 2010 1817, 1895 sowie MURER, ERWIN (2014), Invalidenversicherungsgesetz (Art. 1–27^{bis} IVG), Bern: Stämpfli.

kosten. Diese ergänzenden Daten ermöglichen es der IV, eine fundierte Beurteilung der Leistungserbringung vorzunehmen und sicherzustellen, dass die eingesetzten Mittel effizient genutzt werden. Die genaue Ausgestaltung dieser Offenlegungspflichten wird in der Verordnung näher definiert, wobei eine Balance zwischen administrativer Machbarkeit und dem Ziel der Kostenbeurteilung gewahrt bleibt.

Art. 21^{sexies} (neu)

Tiefere Preise beim Einkauf von Hilfsmitteln können über eine absatzabhängige Rabattierung erreicht werden. Je mehr Hilfsmittel ein Hersteller zulasten der Sozialversicherungen verkauft, umso grösser ist der Rabatt, welcher den Herstellern an die Sozialversicherungen weitergegeben muss. Eine absatzabhängige Rabattierung entspricht den heute marktüblichen Gepflogenheiten (Mengenrabatte). Bisher hat die IV keinerlei Kenntnisse, wie hoch solche Rabatte sind und ob die Rabatte an die IV weitergegeben werden. Mittels der vorgesehenen Regelung werden die Leistungserbringer von Hilfsmitteln verpflichtet, direkte oder indirekte Vergünstigungen weitergeben. Die IV kennt eine analoge Regelung bereits für medizinische Massnahmen in Artikel 27^{bis} Absatz 2 IVG.

Die Verhandlungsposition der Kostenträger hängt bei Tarifverhandlungen wesentlich von deren Marktkennntnissen ab, etwa von den Kenntnissen darüber, wie viel Rabatt die bisher grössten Zwischenhändler erhalten und wie die Marktanteile in der Schweiz verteilt sind. Je nach Hilfsmittelgebiet ist dieses Wissen schwierig zu beschaffen, insbesondere dort, wo keine unabhängige Beratungsstelle wie die SAHB besteht. Daher ist es für die IV zentral, Sicherheit zu haben, dass die Rabatte weitergegeben werden müssen.

Dieser neue Artikel entspricht im Grundsatz Artikel 56 KVG zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Leistungen. Er konkretisiert die für die Leistungserbringer geltenden Kriterien der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 1a und Art. 21 Abs. 3 IVG). Die Wirtschaftlichkeit kann anhand der im Tarifvertrag statuierten Grundsätze zu Rechnungslegung sowie den Anforderungen an die Rechnungsstellung gemäss Artikel 27^{ter} IVG überprüft werden.

Abs. 1 und 2. Erhält der Leistungserbringer von seinem Lieferanten Vergünstigungen und/oder Vorzugspreise auf Leistungen oder Material, ist er verpflichtet, diese an die IV weiterzugeben. Er kann der IV nur den Preis in Rechnung stellen, den er seinem Lieferanten dafür bezahlt. Er darf die Vorteile nicht für sich behalten und einen Gewinn darauf erzielen. Stellt die IV fest, dass eine Vergünstigung nicht nach Artikel 21^{quinquies} Absatz 1 IVG weitergegeben wurde, so kann sie in Anwendung von Absatz 2 deren Herausgabe verlangen.

Art. 42^{quater} Abs. 2

Nach Artikel 42^{quater} Absatz 2 IVG legt der Bundesrat die Voraussetzungen fest, unter denen Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben. Gestützt auf diese Bestimmung legte der Bundesrat in Artikel 39b IVV zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen in diesem Sinne fest. Diese be-

treffen beispielsweise die Führung eines eigenen Haushalts, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder das Absolvieren einer Ausbildung. Sie zielen darauf ab sicherzustellen, dass der Assistenzbeitrag es den betroffenen Personen erlaubt, ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben zu führen.

Mit der Aufhebung von Artikel 42^{quater} Absatz 2 IVG wird auch Artikel 39b IVV aufgehoben werden müssen. Die betroffenen Personen werden somit den Anspruch auf einen Assistenzbeitrag zu den gleichen Bedingungen wie andere volljährige versicherte Personen haben, was ihre Möglichkeiten auf eine freie Wahl der Wohnform verstärkt.

Artikel 68^{quater}

Absatz 1: Der erste Satz der Bestimmung bleibt unverändert. Der zweite Satz wird in Absatz 1^{ter} verschoben.

Absatz 1^{bis}: Der geltende Artikel 68^{quater} IVG erlaubt es dem BSV, Pilotversuche nur im Bereich der Eingliederung zu bewilligen. Der neue Absatz 1^{bis} erlaubt es dem BSV, Pilotversuche im Hinblick auf Optimierungen der Leistungen der Hilfslosenentschädigung, des Intensivpflegezuschlags und des Assistenzbeitrags zu bewilligen oder selbst einzuleiten. Diese Leistungen sind keine Eingliederungsmassnahmen im Sinne des IVG. Diese Pilotversuche sollten es auch ermöglichen, die Kosten dieser Optimierungen einzuschätzen.

Diese Bestimmung wird als Kann-Bestimmung formuliert. Somit sollen nur Pilotversuche durchgeführt werden, wenn die Auswirkungen der vorgesehenen Optimierungen nicht anderweitig ausreichend auf eine schlüssige Art und Weise evaluiert werden können. Der Entscheid obliegt dem BSV.

Die gesammelten Erfahrungen werden im Hinblick auf eine künftige Änderung der Artikel 42-42^{sexies} genutzt. Dieser Absatz wird demzufolge, spätestens im Zuge der Änderungen der Artikel 42-42^{sexies} geändert oder sogar aufgehoben.

Die Finanzierung eines solchen Pilotversuches kann durch Mittel aus dem Fonds der Invalidenversicherung sichergestellt werden (Abs. 3). Zusätzliche Kosten werden für die in diesem Rahmen zu erbringenden Leistungen nicht erwartet, da diese Leistungen anstelle einer Hilfslosenentschädigung, eines Intensivpflegeschlages oder eines Assistenzbeitrags ausgerichtet werden.

Absatz 1^{ter}: Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Absatz 1 zweiter Satz. Er gilt somit auch für die Pilotversuche im Sinne des neuen Absatzes 1^{bis}.

Absatz 1^{quater}: Das Ziel des Pilotversuchs ist, ein neues Modell umzusetzen und seine Wirkung zu erproben, weshalb sein Gegenstand, seine Dauer und seine räumliche Umsetzung begrenzt werden müssen. Dieser Absatz gilt sowohl für Pilotversuche nach Absatz 1 als auch für jene nach Absatz 1^{bis}.

Absatz 2: Die deutsche und die italienische Fassung dieses Absatzes werden an die französische Fassung angepasst. Die vom BSV eingeleiteten Pilotversuche im Sinne von Absatz 1^{bis} können ebenfalls verlängert werden.

Absatz 3: Dieser Absatz wird nicht geändert.

8 Auswirkungen

8.1 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

8.1.1 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung

Was die vorgeschlagenen punktuellen Anpassungen im IVG (Hilfsmittel/Assistenzbeitrag) anbelangt, so wird im Bereich der Hilfsmittel erwartet, dass insgesamt mit einem Rückgang der Kosten zu rechnen ist. Diese Einsparungen sollen dazu genutzt werden, die Hilfsmittelversorgung für die versicherten Personen zu verbessern. Die Änderungen dürften deshalb für die Invalidenversicherung kostenneutral sein.

Die Datenlage über Personen, die eine Hilfflosenentschädigung beziehen, reicht nicht aus, um zwischen handlungsfähigen Personen und Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit oder handlungsunfähigen Personen zu unterscheiden. Daher ist jeder Versuch, die Anzahl der potenziell von der Vorlage betroffenen Personen und die damit verbundenen Kosten zu bestimmen, mit grosser Vorsicht zu bewerten. Je nach Schätzung könnten die zusätzlichen Kosten für die IV zwischen 3 Millionen und 11 Millionen Franken jährlich betragen. Diese Zahlen beruhen auf Schätzungen der Anzahl Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit und der aktuellen Durchschnittsquote an ausgerichteten Assistenzbeiträgen (10 %).

Mögliche Pilotversuche hätten voraussichtlich keine finanzielle Auswirkungen auf die IV, da die getesteten Leistungen anstelle einer Hilfflosenentschädigung, eines Intensivpflegezuschlags oder eines Assistenzbeitrags erbracht würden.

8.1.2 Auswirkungen auf die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Aufgrund der Besitzstandsgarantie beim Assistenzbeitrag gemäss AHVG (Art. 43^{ter} AHVG) würde die Aufhebung von Artikel 42^{quater} Absatz 2 IVG für die AHV zusätzliche Kosten in Höhe von 0,3 Millionen bis 1,6 Millionen Franken jährlich verursachen, wobei auch diese Zahlen mit grosser Vorsicht zu interpretieren sind.

8.2 Auswirkungen auf den Bund

Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Der Vorentwurf zum Rahmengesetz sieht einen engeren Austausch zwischen Bund und Kantonen sowie eine Nachverfolgung und regelmässige Berichterstattung über die vorgesehenen kantonalen Aktionspläne vor. Dafür ist mit jährlichen Folgekosten für den Bund von 1,5 FTE (250 000 CHF) und 50 000 Franken Sachkosten (Evaluationsmassnahmen) zu rechnen.

Anpassungen im IV-Bereich

Hilfsmittel

Die geplanten Anpassungen im Bereich der Hilfsmittel haben personelle Auswirkungen auf den Bund. Die Durchführung eines Vergabeverfahrens inkl. Ausschreibung und Auslandpreisvergleiche ist mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden. Es ist nicht möglich, eine verlässliche Aussage zu den Kosten von Ausschreibungen zu treffen. Diese hängen stark davon ab, wie viele und welche Hilfsmittel ausgeschrieben werden. Zudem müssen die Ausschreibungen regelmässig wiederholt werden. Das BSV wird diese Aufgabe übernehmen. Des Weiteren sollen Verträge direkt mit den Herstellern von Hilfsmitteln abgeschlossen werden. Zudem ist ein neuer Antragsprozess bezüglich der Listung von grundsätzlich vergütungsfähigen Hilfsmitteln durch die IV geplant. Gemäss aktueller Schätzung geht das EDI/BSV für die oben beschriebenen neuen Aufgaben von einem zusätzlichen Personalbedarf in der Höhe von 360 000 Franken bzw. 2 FTE aus. Der entsprechende Mehrbedarf wird gemäss Artikel 67 IVG durch den IV-Fonds finanziert werden, d. h. die Finanzierung erfolgt für den Bund haushaltsneutral.

Assistenzbeitrag und Pilotversuche

Die Anpassungen im IVG haben aufgrund der Entkoppelung des Bundesanteils von den Ausgaben der IV keine finanziellen Folgen für den Bund. Die zusätzlichen Kosten für die AHV von geschätzt 0,3 Millionen bis 1,6 Millionen Franken pro Jahr werden zu 20,2 Prozent auf den Bund abgewälzt, was einem Betrag zwischen 60 600 und 0,32 Millionen Franken pro Jahr entspricht (Art. 103 AHVG).

8.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Auswirkungen des Vorentwurfs für ein Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf die Kantone lassen sich schwer abschätzen. Aufgrund verschiedener Studien sowie Erfahrungen einzelner Kantone ist davon auszugehen, dass die Umsetzung allenfalls in einer ersten Phase zu gewissen Mehrkosten führen wird. Die betrifft auch die ggf. nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen, der Planungsinstrumente sowie die im Gesetz vorgesehenen Aktionspläne. Für Kantone, die ihre Behindertenhilfe in den letzten Jahren bereits den aktuellen Bedürfnissen angepasst haben (Einführung der Subjektfinanzierung, Diversifikation der Angebote), dürften die Auswirkungen jedoch gering sein. Was die Förderung des selbstbestimmten Wohnens und insbesondere die Finanzierung ambulanter Angebote angeht, verfügen die Kantone bei der Wahrnehmung ihrer bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen weiterhin über beträchtliche Steuerungsmöglichkeiten. Je nach Ausgestaltung ist eine kostenneutrale Umsetzung respektive eine kostenneutrale Umlagerung der verfügbaren Ressourcen möglich.

Was die vorgeschlagenen Änderungen bei der IV betrifft, haben die Bestimmungen des Vorentwurfs über die *Hilfsmittel* und über die *Pilotversuche* keine Auswirkungen auf die Kantone.

Der *Assistenzbeitrag* fördert die unabhängige und selbstbestimmte Lebensführung, insbesondere im Bereich Wohnen. Er erlaubt es insbesondere, den Eintritt in ein Wohnheim zu vermeiden oder zu verzögern, und ermöglicht das Wohnen im eigenen Haushalt. Die Zuständigkeit für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause liegt bei den Kantonen (Art. 112c Abs. 1 BV). Sie tragen auch die Kosten für Institutionen für Invalide (Art. 112b Abs. 2 BV). Die vorgeschlagene Änderung beim *Assistenzbeitrag* dürfte daher deren Kosten reduzieren, insbesondere bezüglich der Kosten für Aufenthalte in Institutionen sowie der Rückvergütung von Krankheits- und Behindernungskosten in Form von Ergänzungsleistungen, die subsidiär zum Assistenzbeitrag sind. Das dadurch erzielbare Einsparungspotenzial lässt sich jedoch nicht einschätzen.

8.4 Wirtschaftliche Auswirkungen

Der Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen hat keine direkten volkswirtschaftlichen Folgen. Die Veränderungen, die dadurch angestossen werden sollen, dürften jedoch den bereits laufenden Wandel im Bereich der Behindertenhilfe (Verlagerung von stationären zu ambulanten Angeboten) und die Neuausrichtung der Berufsprofile im Bereich der Heil-, Sonder- und Sozialpädagogik beschleunigen. Die angestrebte Förderung der Autonomie und Wahlfreiheit wird die Rolle von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt und als Konsumentinnen und Konsumenten positiv stärken.

Die Einführung eines Vergabeverfahrens für Hilfsmittel hat Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

Wenn Sozialversicherungen die Hilfsmittel über Ausschreibungen zentral beschaffen, wird der Wettbewerb zwischen Anbietern zu einem günstigeren Preisniveau beitragen, wovon die versicherten Personen profitieren. Allerdings bestehen Risiken für den Wettbewerb. Falls grosse Anbieter wiederholt Ausschreibungen gewinnen, könnte es zu einer Marktverdrängung kleinerer und mittelständischer Unternehmen kommen. Diese Unternehmen könnten Schwierigkeiten haben, sich am Markt zu halten, was langfristig zu einer Konzentration auf wenige grosse Anbieter führen würde. Eine solche Monopolisierung könnte den Preisvorteil, der durch die Ausschreibung entsteht, mittelfristig wieder zunichtemachen, da eine geringere Anbieterzahl oft zu höheren Preisen führt. Mit Hilfe eines «Rankings» kann dieser Gefahr jedoch begegnet werden.

8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage fördert die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Anpassung im Bereich Assistenzbeitrag führt zu einer besseren Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben. Darüber hinaus würde sie betreuende Angehörige entlasten.

8.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungsmässigkeit

In Artikel 112*b* Absatz 3 BV wird der Bund ausdrücklich dazu ermächtigt, in einem Gesetz die Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung invalider Personen festzulegen.

9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der indirekte Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative steht im Einklang mit der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere der BRK.

Mit ihrem Beitritt zur BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Hindernisse zu beheben, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, sie vor Diskriminierung zu schützen und ihre Inklusion und Gleichbehandlung zu fördern. Im Rahmen der Prüfung des Initialstaatenberichts der Schweiz im März 2022 konstatierte der Behindertenrechtsausschuss den Mangel einer umfassenden und koordinierten Inklusionsstrategie sowie eine Fragmentierung der Massnahmen und Leistungen, wodurch diese mitunter komplex und schwer zugänglich sind. Er hob die Notwendigkeit einer besseren Koordination hervor, insbesondere im Bereich Wohnen.

Gemäss Artikel 19 BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt ihren Wohnort wählen können und Zugang zu einer Reihe von Diensten zur Unterstützung des Lebens in der Gesellschaft haben. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft weist der UN-Ausschuss auf mehrere Hindernisse bei der innerstaatlichen Umsetzung von Artikel 19 BRK hin, trotz des Handlungsspielraums, der den Vertragsstaaten gewährt wird.⁵⁹ Er stellt fest, dass bestehende Programme zur sozialen Unterstützung das selbstbestimmte Leben von Menschen mit Behinderungen und ihre Inklusion in die Gemeinschaft nicht hinlänglich garantieren. Auch der rechtliche Rahmen und die zugewiesenen finanziellen Mittel reichen nicht aus, um die persönliche Assistenz und individualisierte Unterstützung zu gewährleisten. Der Ausschuss kritisiert ebenfalls den Mangel an Strategien und Plänen zur Deinstitutionalisierung und die kontinuierlichen Investitionen in spezialisierte Einrichtungen, wodurch inklusionsfördernde Lösungen gehemmt werden. Das Fehlen zugänglicher, akzeptierbarer und erschwinglicher Dienste und Einrichtungen, insbesondere im Bereich Wohnen, stellt laut dem Ausschuss ein zentrales Hindernis dar.

⁵⁹ BRK-Ausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2017) zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft, 27. Oktober 2017, CRPD/C/GC/5.

In seinen abschliessenden Bemerkungen, die der Schweiz auf Grundlage ihres Initialstaatenberichts im April 2022 übermittelt wurden, weist der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf die Notwendigkeit der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie hin, die den Übergang vom Leben in einer Institution zum Leben im eigenen Haushalt erleichtert.⁶⁰ Zudem sollten die persönliche Assistenz und Dienstleistungen für das unabhängige Leben von Menschen mit Behinderungen gestärkt und sichergestellt werden, dass Betroffene individuell über ihren Wohnort entscheiden können.⁶¹ Darüber hinaus warnt der Ausschuss vor den Missständen in Institutionen und weist auf Berichte über Gewalt und Missbrauch hin. Er kritisiert das Fehlen eines angepassten Systems zur individuellen Unterstützung und zur persönlichen Assistenz.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkennt, dass das Recht auf Achtung des Privatlebens den Schutz der persönlichen Identität, der individuellen Selbstbestimmung und der Wahl der eigenen Lebensführung miteinschliesst. Dies sind zentrale Elemente des selbstbestimmten Wohnens. In Verbindung mit Artikel 8 EMRK betont der EGMR die positiven Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die erforderlichen rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die unabhängige Lebensführung für alle Menschen zu gewährleisten.⁶² Gemäss dem EGMR muss das Diskriminierungsverbot im Licht der Anforderungen der BRK gelesen werden und Menschen mit Behinderungen können angemessene Vorkehrungen erwarten, um die faktischen Ungleichheiten, denen sie ausgesetzt sind, zu korrigieren.⁶³

Darüber hinaus hat sich die Schweiz im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verpflichtet, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und deren Teilhabe an der Gesellschaft zu verbessern.

9.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit dem Vorentwurf werden keine neuen Subventionen, Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

9.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Mit dem Vorentwurf werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen.

⁶⁰ BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, 13. April 2022, Empfehlung 40, Bst. a.

⁶¹ BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, 13. April 2022, Empfehlung 40, Bst. b.

⁶² Leitfaden zu Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz, 31. August 2022, abrufbar auf Französisch unter www.ks.echr.coe.int > CEDH-KS > tous les guides sur la jurisprudence.

⁶³ Vgl. insb. die Rechtssache Çam v. Türkei vor dem EGMR, Beschwerde 51500/08, Urteil vom 23. Februar 2016, Abs. 65.

9.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die zur Durchführung der IV erforderlichen Regelungskompetenzen werden wie üblich an den Bundesrat delegiert. Der vorliegende Entwurf ermächtigt zudem die untergeordnete Verwaltungseinheit zum Erlass von Bestimmungen zur Stärkung der eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung (Art. 68^{quater} E-IVG).