



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

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

RRB Nr.: 1039/2025 15. Oktober 2025
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Vernehmlassung des Bundes: Eidgenössische Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» und indirekter Gegenvorschlag Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat lehnt die Vorlage in all ihren Teilen (indirekter Gegenvorschlag mit neuem Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen, Teilrevision IVG¹ und Aufhebung IFEG) ab und beantragt, die Inklusions-Initiative zum Anlass zu nehmen, das Gesamtsystem der Behindertenhilfe – einschliesslich der Ergänzungsleistungen – gemeinsam neu aufzusetzen.

Sollte an der Vorlage festgehalten werden, ist diese zu überarbeiten und die Eventualanträge des Regierungsrats sind zu berücksichtigen:

1. Indirekter Gegenvorschlag

1.1 Antrag

Die Inklusions-Initiative ist zum Anlass zu nehmen, das Gesamtsystem der Behindertenhilfe – einschliesslich der Ergänzungsleistungen – gemeinsam neu aufzusetzen und so die Autonomie sowie die gesellschaftliche Teilhabe der Betroffenen wirksam zu stärken, das System zukunftsfähig zu machen und die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen zu optimieren.

1.2 Begründung

Die Inklusions-Initiative fordert die effektive Gleichstellung, Teilhabe, Selbstbestimmung und Assistenz für Menschen mit Behinderungen. Der Bund stellt der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Dabei zeigt sich eine grosse Diskrepanz zwischen dem umfassenden Ansatz der Inklusions-Initiative, die alle Lebensbereiche betrifft, und der stark eingeschränkten Sicht des Gegenvorschlags. Dieser wird den Anliegen der Initiative nicht gerecht.

Das neue Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderung soll zwar die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken, insbesondere im Bereich des selbstbestimmten Wohnens, und einen landesweit verbindlichen Rahmen schaffen. Der Entwurf ist jedoch weitgehend programmatischer und symbolischer Natur: Der Bund beschränkt sich darauf, unverbindliche Grundsätze zu formulieren, verlagert aber gleichzeitig neue Pflichten auf die Kantone und schränkt deren Handlungsspielräume ein. Insbesondere die Finanzierung der Unterstützungsleistungen soll den Kantonen übertragen werden – auch im Bereich der Assistenz, der gemäss Neuausrichtung des Finanzausgleichs (NFA) klar in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Dies widerspricht den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und Opportunität.

Der Kanton Bern hat mit dem neuen Gesetzes über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLG)² und der entsprechenden Verordnung³ bereits ein vollumfängliches, operatives System geschaffen, das in vielen Punkten deutlich über die Bundesvorlage hinausgeht (so erfolgt beispielsweise die Subjektfinanzierung auf Grundlage eines individuellen Hilfeplans bei standardisierter Bedarfsermittlung, es gibt differenzierte Leistungskategorien u.a.m.). Damit trägt der Kanton freiwillig hohe Zusatzkosten für Aufgaben, die primär dem Bund obliegen, und korrigiert insbesondere im Bereich der Assistenz die gemäss Evaluationsberichten des Bundes nach wie vor sehr geringe Nachfrage, die auf spezifische Rahmenbedingungen der IV-Assistenz zurückzuführen ist. Der Regierungsrat hätte hier ein klares Bekenntnis des Bundes zur UN-BRK⁴, zur Inklusion und zur verbindlichen Mitfinanzierung erwartet.

Aus der Vorlage resultiert für fortschrittliche Kantone wie den Kanton Bern bzw. für die im Kanton Bern lebenden Menschen mit Behinderungen kein Mehrwert, sondern vielmehr ein Rückschritt gekoppelt mit zusätzlichen wertlosen, zeitraubenden bürokratischen Aufgaben. So ist beispielsweise die Pflicht zur Erstellung eines Aktionsplans (Art. 12) vor dem Hintergrund eines bereits vollzogenen Systemwechsels der Behindertenhilfe gemäss UN-BRK und ICF überflüssig und aus der Zeit gefallen.

Der Bund nimmt den Ansatz der Initiative (und der UN-BRK, die er ratifiziert hat) nicht auf und leistet weder einen fachlichen noch einen finanziellen Beitrag zu den Anliegen der Initiative oder gar der nötigen Weiterentwicklung der IV-Assistenz.

Die neuen Wohnformen, die Menschen mit Behinderungen zunehmend ausprobieren und kreativ verändern, sprengen die Logik des bisherigen Systems. Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, dass die Motion SGK-N 24.3003 «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» im Rahmen des Gegenvorschlags umgesetzt und die noch relevanten Teile des IFEG⁵ in das neue Rahmengesetz integriert werden sollen. Allerdings müsste Innovation und Vielfalt namentlich im Wohnbereich ermöglicht werden und sehr eng mit dem Gesetz über die

² Gesetz vom 13. Juni 2023 über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLG; BSG 860.3)

³ Verordnung vom 22. November 2023 über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLV; BSG 860.31)

⁴ Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109). In Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014.

⁵ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26)

Ergänzungsleistungen (ELG)⁶ abgestimmt sein. Die aktuellen Formulierungen der Vorlage gestatten eine leicht erweiterte Wahlfreiheit - in einem eng beschränkten Bereich. Das ist nicht zielführend. Und auch hier müssten die definierten Zuständigkeiten dem NFA entsprechen oder aber das Resultat eines gemeinsamen Prozesses zur Veränderung derselben sein. Den einseitig entwickelten Vorschlag des Bundes, der die festgelegten Zuständigkeiten aufweicht, kann nicht unterstützt werden.

Insgesamt reagiert der direkte Gegenvorschlag unzureichend auf die Anliegen der Inklusions-Initiative, verfehlt seinen eigenen Zweck, verschiebt Aufgaben und Kosten einseitig zu den Kantonen, respektiert die Prinzipien fiskalischer Äquivalenz und Opportunität nicht und bringt für Kantone mit fortschrittlicher Gesetzgebung keinen Mehrwert.

2. Eventualanträge

Sollte an der Vorlage trotz der grundlegenden Kritik des Regierungsrats festgehalten werden, sind die nachfolgenden Eventualanträge bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen:

2.1 Terminologie

2.1.1 Antrag

Neu verwendete Begrifflichkeiten sind interdisziplinär kongruent zu definieren.

Die Auswirkungen der Begriffsänderungen auf die Angebote sind herauszuarbeiten und die Kosten sind zu beziffern.

2.1.2 Begründung

Die allgemeinen Bemerkungen zu den Begriffen «Integration», «Inklusion» oder «invalid» im erläuternden Bericht⁷ sind inkonsistent und schaffen neue Unklarheiten. «Integration» (vgl. den gesamten Integrationsbereich, u.a. die Integrationsagenda des SEM oder Art. 4 AIG⁸) ist ein gegenseitiger Prozess, keine einseitige Anpassung; die Beschreibung des Bundes⁹ trifft vielmehr die Bedeutung von Assimilation. Es ist unbestritten, dass bestimmte Termini (u.a. auch «Eingliederung») modernisiert und geschärft werden müssen. Eine unkoordinierte Einführung neuer Begriffe – bevor die Fachdisziplinen selbst diese etabliert haben – führt aber zu neuen Unklarheiten und Verwischungen. Hinzu kommt, dass die aktuellen Begriffe mit einer Vielzahl von Gesetzen und weiteren Regelungen verknüpft sind und dadurch erhebliche Auswirkungen haben, die in der Vorlage leider nicht ausreichend differenziert dargestellt werden.

Das nachfolgende Beispiel zeigt, dass neue Begrifflichkeiten zu einer Erweiterung der Anspruchsgruppen und Leistungen zu Lasten der Kantone führen können: Nach geltendem IFEG müssen die Kantone genügend stationäre Angebote für invalide Personen zur Verfügung stellen bzw. wenn nötig ergänzend ausserkantonale Angebote finanzieren. Als invalid gelten Personen, die «voraussichtlich längere Zeit bzw. bleibend ganz oder teilweise erwerbsunfähig sind» (Art. 8

⁶ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30)

⁷ Vgl. erläuternder Bericht, S. 28 f.

⁸ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)

⁹ Vgl. erläuternder Bericht, S. 28

ATSG¹⁹). In der Regel sind das Personen mit einer Rente der Invaliden-, Unfall- oder Militärversicherung. Spricht man nun nicht von invaliden Menschen, sondern von Menschen mit Behinderungen, dann ist das nicht einfach nur ein neuer Name. Die Bezeichnung hat zur Folge, dass die Kantone nicht nur stationäre Plätze für Invalide («IV-Rentner»), sondern stationäre Plätze für alle Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stellen müssten. Der Kreis der «Menschen mit Behinderungen» ist sehr viel grösser als der Kreis der invaliden Menschen. Und da besagte Personen keine Rente haben (sondern beispielsweise nur eine Hilflosenentschädigung), dürften nicht nur die betreuenden und pflegerischen, sondern auch die Hotelleriekosten in höherem Masse auf die Kantone zukommen. Daher sind zu ändernde Begriffe interdisziplinär kongruent zu definieren. Zudem sind die Auswirkungen der Begriffsänderungen auf die Angebote herauszuarbeiten und die Kosten müssen beziffert werden.

2.2 Bereich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen

2.2.1 Antrag

Der sowohl im Initiativtext als auch im Gegenvorschlag fehlende Bereich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ist in die Vorlage zu integrieren.

2.2.2 Begründung

Beschäftigung in verschiedenen Formen (Tagesstrukturen, Werkstätten, erster Arbeitsmarkt) ist ein zentraler Faktor gelingender Inklusion. Dieser Bereich muss in den Vorlagen berücksichtigt werden, unter Einhaltung der Forderung nach Einhaltung der Kostenneutralität.

2.3 Klärung der Schnittstellen zur IV und Einbezug der Durchführungsstellen der ALV

2.3.1 Antrag

Die Schnittstellen zur IV sind frühzeitig zu klären und die Durchführungsstellen der ALV systematisch in die Umsetzung einzubeziehen.

2.3.2 Begründung

Die im Rahmen der Teilrevision des IVG vorgesehenen punktuellen Anpassungen – etwa ein erleichterter Zugang zu Hilfsmitteln oder Pilotprojekte zur Förderung des selbstbestimmten Lebens – bleiben insgesamt fragmentarisch.

Die vorgebrachten Verbesserungen im Bereich der Hilfsmittelversorgung und Assistenzleistungen können zwar die Chancen von Menschen mit Behinderungen erhöhen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder beizubehalten, und damit langfristig zu einer Entlastung der Arbeitslo-

¹⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)

senversicherung beitragen. Damit diese positiven Effekte jedoch tatsächlich zum Tragen kommen, ist es unabdingbar, dass die Schnittstellen zur IV frühzeitig geklärt und die Durchführungsstellen der ALV systematisch in die Umsetzung einbezogen werden.

2.4 Versicherte mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit

2.4.1 Antrag

Auf die Aufhebung von Artikel 42^{quater} Absatz 2 IVG ist zu verzichten.

Es sind konkrete Massnahmen zu prüfen und festzulegen, welche den Bezug des IV-Assistenzbeitrags für Menschen mit Behinderungen vereinfachen.

2.4.1.1 Begründung

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. Die Vorlage sieht vor, diese zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen aufzuheben. Zwar wäre eine Öffnung des IV-AB grundsätzlich sehr zu begrüssen. Aber gerade die Option, Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit in der Arbeitgeberrolle zuzulassen, ist kritisch zu beurteilen: Es ist hinlänglich bekannt, dass die Arbeitgeberrolle, welche der IV-Assistenzbeitrag für die Menschen mit Behinderungen mit sich bringt, sehr anspruchsvoll ist und viele davon abhält, einen solchen zu beantragen. Die damit verbundenen rechtlichen und organisatorischen Pflichten sind für diese Personen kaum erfüllbar. Dies wird zu einer zusätzlichen Belastung von Beiständen, Beratungsstellen, Schulungsanbietern, Dienstleistern, freiwillig tätigen Angehörigen etc. und zu Mehrkosten führen, denn das System wird dies abgelten müssen. Aus Sicht einer rechtskonformen Abwicklung von Arbeitsverhältnissen müssen weitere Vorbehalte angebracht werden, weil die in Stellvertretung handelnden Personen u.a. nicht den gleichen Haftungsfordernungen unterliegen (z.B. Haftung bei einem Unfall oder Sachschaden daheim). Der Regierungsrat erwartet zudem vom Bundesrat, dass konkrete Massnahmen geprüft und festgelegt werden, welche den Bezug des IV-Assistenzbeitrags für Menschen mit Behinderungen vereinfachen.

2.5 Personen, die in «Wohngemeinschaften mit Heimstatus» leben

2.5.1 Antrag

Für Personen, die in «Wohngemeinschaften mit Heimstatus» leben, ist sicherzustellen, dass sie eine auf ihren Bedarf ausgerichtete Unterstützung erhalten, die sie finanzieren können.

2.5.2 Begründung

Der «Heimbegriff» im Bereich der Invalidenversicherung (IV) sehr weit gefasst ist.¹¹ Dadurch erhalten etwa Personen, die in «Wohngemeinschaften mit Heimstatus» leben, wo sie neben dem Wohnraum auch weitere Leistungen wie Verpflegung, Betreuung und Pflege beziehen, keine

¹¹ Vgl. Art. 35ter IVV; Kreisschreiben BSV über Hilflosigkeit (KSH) N. 4001

Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung oder IV-Assistenzbeiträge. Auch für diese Personen muss sichergestellt werden, dass sie eine auf ihren Bedarf ausgerichtete Unterstützung erhalten, die sie finanzieren können.

2.6 Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

2.6.1 Antrag

Es sind Mechanismen zur Sicherstellung der Kostenneutralität vorzusehen bzw. es ist auf kostentreibende Elemente zu verzichten.

Die Kostenfolgen sind plausibel aufzuzeigen.

2.6.2 Begründung

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der Vorlage ist der erläuternde Bericht widersprüchlich¹² und suggeriert eine „mögliche kostenneutrale Umlagerung der Ressourcen“, die – verbunden mit den neuen Pflichten und Einschränkungen der kantonalen Ermessensspielräume – per definitionem nicht realisierbar ist.

Der Kanton Bern konnte mit der Einführung des neuen BLG bereits umfangreiche Erfahrungen sammeln: Im Vorfeld der Einführung war man von Mehrkosten in der Höhe von rund CHF 20 Mio. ausgegangen. Dies unter Berücksichtigung, dass verstärkt das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen soll und der Kanton nur Kosten übernimmt, die nicht von anderen Finanzierungssystemen (z.B. IV, Krankenversicherung) übernommen werden. Die Umsetzung zeigt nun, dass Subsidiarität nicht in allen Fällen mit verhältnismässigem Aufwand erreicht werden kann. Entsprechend ist offen, ob die effektiven Mehrkosten den prognostizierten Rahmen überschreiten werden. Vor diesem Hintergrund sind Mechanismen zur Sicherstellung der Kostenneutralität vorzusehen bzw. es ist auf kostentreibende Elemente zu verzichten. Zudem sind die Kostenfolgen plausibel aufzuzeigen.

Der Regierungsrat dankt für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident

Christoph Auer
Staatsschreiber

¹² Vgl. Kapitel 8.3 "Auswirkungen auf die Kantone sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete"