

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Eidgenössisches Büro für Gleichstel-
lung von Menschen mit Behinderun-
gen
Inselgasse 1
3003 Bern

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

23. September 2025

Eidgenössische Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» und indirekter Gegenvorschlag Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 25. Juni 2025 eingeladen, zum indirekten Gegenvorschlag – namentlich zum neuen Rahmengesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen, zur Teilrevision des IVG¹ sowie zur Aufhebung und Integration des IFEG² – Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nach eingehender Prüfung lehnt der Kanton Solothurn den Entwurf des Rahmengesetzes in seiner vorliegenden Form ab. Auch wenn wir das Ziel, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu fördern und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention³ weiter voranzubringen, ausdrücklich begrüssen, vermag der vorliegende Vorschlag aus kantonaler Sicht nicht zu überzeugen. Wir beantragen eine grundlegende Überarbeitung unter Einbezug der Kantone.

1. Gesamtbeurteilung

Der Entwurf des Rahmengesetzes leidet unter grundlegenden inhaltlichen und systematischen Schwächen, die in Ziff. 2 der vorliegenden Stellungnahme zusammenfassend erläutert und in den Beilagen entlang der einzelnen Bestimmungen detailliert dargelegt werden und uns in einer Gesamtabwägung zur Ablehnung der vorliegenden Vorlage bewegt.

Gleichwohl möchten wir auch die positiven Aspekte der Vorlage hervorheben: Die Stossrichtung eines Rahmengesetzes zur Förderung der Inklusion wird grundsätzlich begrüsst. Der Vorentwurf für den indirekten Gegenvorschlag nimmt wichtige Punkte der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gemäss der UN-BRK auf und verfolgt das Ziel, Leitlinien für eine rasche Umsetzung der Wahlfreiheit in Bezug auf den Wohnort, die Wohnform und die auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmten Unterstützungsmassnahmen zu setzen. Positiv hervorzu-

¹ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20).

² Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26).

³ Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK; SR 0.109).

heben ist zudem, dass das Rahmengesetz so konzipiert ist, dass punktuelle Ausweitungen auf andere Bereiche möglich sind. Auch die gesetzliche Verankerung kantonaler Aktionspläne sowie die grundsätzliche Bereitschaft zur Modernisierung von veralteten rechtlichen Strukturen werden positiv gewertet.

Eine Überarbeitung des IFEG wird grundsätzlich unterstützt. Ob die Aufhebung des IFEG jedoch zielführend ist, hängt massgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Nachfolgeregelung ab.

Die Erweiterung des IVG wird gutgeheissen, insbesondere dass mit den vorgeschlagenen Änderungen Pilotversuche (z.B. für neue Wohnformen) im Rahmen der Finanzierungsmöglichkeiten über die Versicherung möglich werden. Die Öffnung der Assistenzbeiträge für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung sowie der Wegfall der Voraussetzung der «eingeschränkten Handlungsfähigkeit» sind sinnvoll und entlasten sowohl Betroffene als auch Verwaltung.

Zudem kann der vorgesehene Auslandspreisvergleich im Bereich der Hilfsmittel zur Dämpfung der Kosten beitragen, ohne die Bedürfnisse der Versicherten zu gefährden. Und die geplante Mitunterzeichnungspflicht bei Hilfsmittelgesuchen von Arbeitgebenden sichert die Selbstbestimmung der versicherten Person und schliesst ungewollte Kompetenzverlagerungen aus.

2. Würdigung der Bestimmungen zum neuen Inklusionsgesetz und zur Teilrevision des IVG

2.1. Allgemeine Bestimmungen

Dass das Rahmengesetz lediglich für Menschen mit Behinderungen gilt, die IV-Leistungen erhalten (vgl. Art. 1 Abs. 1), lehnen wir ab. Ein Inklusions-Rahmengesetz sollte für alle Menschen mit Behinderungen gelten, die gemäss UN-BRK, Art. 8 Abs. 4 BV⁴ und Art. 2 Behindertengleichstellungsgesetz⁵ zu Menschen mit Behinderungen zählen – unabhängig davon, ob diese IV-Leistungen erhalten oder nicht. Zudem kommt der Vernehmlassungsentwurf der Verpflichtung der UN-BRK nur im Bereich des Wohnens nach, nicht aber in den übrigen Lebensbereichen. Das Rahmengesetz fokussiert durch die Implementierung der Inhalte des aufzuhebenden IFEG in das neue Inklusionsgesetz stark auf die stationäre Unterbringung und verpasst damit, Grundlagen zu schaffen, die Menschen mit Behinderungen einen gesetzlichen Anspruch auf selbstbestimmtes Wohnen und damit verbundenen ausreichenden Assistenzleistungen, hindernisfreien Wohnraum und unterstützende Begleitmassnahmen gewährt.

2.2. Grundsätze für die Förderung des selbstbestimmten Wohnens / Assistenz- und Unterstützungsbeiträge

Im Vorentwurf wird dem Ausbau der Unterstützungsleistungen für eine eigenständige Wohnform nicht ausreichend Rechnung getragen. Anstatt den Fokus auf Unterstützungen beim institutionellen Wohnen zu legen, soll eine klare Priorisierung von ambulanten Angeboten verfolgt werden. Dadurch könnte gemäss UN-BRK sichergestellt werden, dass Betroffene nicht durch strukturelle oder finanzielle Anreize zur institutionellen Unterbringung gedrängt werden. Ein Inklusionsgesetz sollte die strukturellen und finanziellen Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen regeln und Fristen zur Umsetzung setzen. Die Vernehmlassungsvorlage wird diesen Punkten nur teilweise gerecht.

Der Zugang zu Assistenzleistungen wird mit dem Gesetzesentwurf zwar erweitert, dennoch sind immer noch viele Personenkreise von Leistungsansprüchen ausgeschlossen. Ein Ausbau und eine Zuständigkeitsregelung von Assistenzleistungen und Hilfsmitteln sollten diesbezüglich überarbeitet, und insbesondere der Anspruch auf weitere Personenkreise ohne IV-Rente oder Hilflo-senentschädigung erweitert werden. Ebenso sind Bedürfnisorientierung und der Abbau von Hürden bei Inanspruchnahme von Assistenzleistungen zu berücksichtigen. Zudem kann die Umsetzung der erweiterten Assistenzbeiträge zu Mehrkosten führen, deren Auswirkungen auf kantonale Strukturen und ergänzende Leistungen (z. B. in der Sozialhilfe) noch unklar sind.

⁴ Bundesverfassung (BV; SR 101).

⁵ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).

Es wird vorgesehen, dass die Kantone die Einzelheiten in Bezug auf die von den Institutionen angebotenen ambulanten Leistungen regeln. Damit wird statuiert, dass nur Einrichtungen, wie sie in Art. 6 Abs. 2 definiert sind, ambulante Dienstleistungen anbieten dürfen. So werden ausschliesslich Institutionen, die bereits im stationären Bereich tätig sind, berücksichtigt. Gerade in Bezug auf die Wahlfreiheit und die Förderung der Durchlässigkeit ist dieses Behaften auf klassische, im stationären Bereich tätige Institutionen nicht erwünscht. Es müssen auch Einrichtungen, die z.B. ausschliesslich begleitetes Wohnen anbieten, anerkannt werden können.

In Bezug auf ambulante Angebote sind adäquate Abklärungsinstrumente, die den individuellen Betreuungsbedarf erheben, unerlässlich. Aktuell verwenden die Kantone hierzu teilweise unterschiedliche Abklärungsinstrumente. Dies erschwert die interkantonale Freizügigkeit sowie die Vergleichbarkeit der Leistungen. Zudem klären die Kantone zunehmend auch den Bedarf bei stationären Leistungen über dasselbe Instrument ab. Es ist wünschenswert, wenn der Bund in diesem Bereich – unter Einbezug der Kantone – ein einheitliches Abklärungsinstrument anstrebt. Die Grundlage dafür wäre im Rahmengesetz zu verankern. Ohnehin plant der Bund im Rahmen der für 2035 geplanten Totalrevision des IVG die Entwicklung neuer Instrumente zur Bedarfsabklärung, um diejenigen der diversen Akteur/-innen (IV, Kantone, Organisationen, Krankenversicherungen) besser zu koordinieren bzw. abzulösen. Dieses Vorhaben ist zu beschleunigen und mit dem Inklusionsgesetz zu verzahnen.

2.3. Regelung der Kompetenzen und Finanzierung

Die Finanzierungslogik bleibt im Vorentwurf vage: Welche Leistungen vom Bund und welche von den Kantonen getragen werden sollen, ist nicht ausreichend geregelt. Eine klare Finanzierungsregelung ist jedoch entscheidend für die praktische Umsetzung des Gesetzes. Die Erfahrungen mit anderen Rahmengesetzen (z.B. Kinder- und Jugendförderungsgesetz⁶) zeigen, dass Unklarheiten bei der Finanzierung zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen können. Mit einer fehlenden Regelung bleibt die starke Verflechtung von Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen bestehen: Massgebliche Assistenzleistungen (ambulante Angebote) werden vom Bund finanziert, während die Kompetenzen für die Alters- und stationäre Behindertenhilfe bei den Kantonen liegen. Zudem fehlt eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen, was in der föderalen Schweiz zu widersprüchlichen Umsetzungen, Doppelspurigkeiten und ineffizienter Koordination führen kann. Ein Rahmengesetz sollte eine Ordnungsstruktur schaffen, innerhalb derer Kantone ihre Verantwortung wahrnehmen können – ohne Überregulierung, aber mit klaren Leitplanken.

Auch im Bereich der Behindertenhilfe würden wir einen klaren Auftrag an die Kantone bezüglich freier Wahl der Wohnform und die Finanzierungsübernahme der dafür notwendigen Unterstützungsleistungen durch den Bund / die IV begrüßen.

2.4. Kantonale Aktionspläne

Die Verankerung kantonaler Aktionspläne wird zwar grundsätzlich begrüsst, doch vermögen sie die Kantone nicht ausreichend zu stärken, um eine einheitliche und wirkungsvolle Umsetzung zu gewährleisten. Ausserdem wird ihnen ein Vollzugsinstrument aufgezwungen, das unter Umständen für diese Aufgaben entweder nicht geeignet ist oder nicht auf ausreichend politische Sympathie stösst.

Ein nationaler Aktionsplan in Zusammenarbeit mit Kantonen und Betroffenenorganisationen wäre jedoch zu begrüßen. Darin sollen verbindliche und klare Vorgaben sowie Ziele Eingang finden, die von den jeweiligen Akteur/-innen umgesetzt werden müssen. Die Kantone könnten so wählen, mit welchen Instrumenten die Massnahmen umgesetzt werden, zumal einzelne Kantone bereits Gesetzesprojekte in Angriff genommen oder umgesetzt sowie Konzepte oder Umsetzungspläne erstellt haben.

Zudem sind die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Aktionspläne in den Bereichen Wohnen und Arbeiten zu eng gefasst. Inklusion muss in allen Lebensbereichen vorangetrieben werden, was auch in den Aktionsplänen so verankert werden sollte.

⁶ Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG; SR 446.1).

2.5. Strategische Weiterentwicklung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Die Vorlage schafft keine kohärente gesetzliche Grundlage für die laufenden und bevorstehenden Gesetzesrevisionen im Bereich Behinderung (BehiG, IVG, IFEG, ELG⁷) – weder punktuell für einzelne Anpassungen noch als strategischer Rahmen für die gesamte Behindertenpolitik des Bundes. Es fehlt an einer übergreifenden Koordination zwischen den Revisionen und zentralen Erlassen, was eine programmatische Weiterentwicklung der Inklusion verhindert und somit eine wichtige Chance für eine umfassende und zukunftsorientierte Schweizer Inklusionspolitik ungenutzt lässt.

3. Schlussfolgerung

Die im vorliegenden Entwurf formulierten Rechte und Ansätze tragen den Anforderungen der UN-BRK nur teilweise Rechnung. Diese verlangt eine kohärente, bereichsübergreifende und menschenrechtsbasierte Umsetzung. Zudem konzentriert sich die Vorlage nicht auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen, sondern auf die Behindertenhilfe. Auch wenn die Änderungen im Bereich Wohnen grundsätzlich gutzuheissen sind, ist ein zusammengelegtes Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Inklusion abzulehnen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Gesetzesvorlage weder inhaltlich noch in seiner Systematik zu überzeugen vermag.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn anerkennt die Bedeutung und Dringlichkeit eines Gesetzes zur Förderung der Inklusion. Aufgrund der obengenannten Ausführungen lehnt er den indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» – bestehend aus dem Vorentwurf des Inklusionsgesetzes und den Änderungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung – ab. Gleichzeitig wird der Bundesrat ersucht, ein neues Gesetz zu erarbeiten, das politisch tragfähig und realistisch umsetzbar ist. Dafür sind die Kantone frühzeitig und in aktiver Form einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Sandra Kolly
Frau Landammann

sig.
Yves Derendinger
Staatsschreiber

Beilagen

- Tabellarische Übersicht zum Bundesgesetz über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Excel-Dokument)
- Tabellarische Übersicht zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung IVG (Excel-Dokument)

⁷ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30).