100 Jahre Behinderten-politik Schweiz

von Eric Bertels

Impressum

1. Auflage Deutsch, Juni 2023
© Eric Bertels, Riehen
Alle Rechte vorbehalten
ISBN-Nr. 978-3-033-07473-6

Druck:
PRINTHOUSE by jobfactory
Job Factory Basel AG, Bordeaux-Strasse 5
4053 Basel

Autor, Bestelladresse:
Eric Bertels
Burgstrasse 73
CH-4125 Riehen
E-Mail: eric.bertels@bluewin.ch
Website: www.ericbertels.ch

Die Herausgabe des Buches wurde von Suzanne Auer, Bern, unterstützt. Herzlichen Dank.

Foto Titelblatt: Behindertensession 2023 (s. S. 116),
© Sandro Imhasly / Pro infirmis

Bereits in dieser Reihe erschienen:
- Die schweizerische Behindertengleichstellung – Entstehung, Entwicklung, Hauptbeteiligte (2016)
- Wie die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen die Schweiz verändert (2019)
- Elementare Bausteine – Die 50 wichtigsten Publikationen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz (2020)
- Wie die Kantone die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen umsetzen (Januar 2022)
- Aktionspläne für Gemeinden und Städte (2022)

Inhalt

Vorwort **7**
7 2023 – ein besonderes Jahr
8 Wie es begann!
9 6 Phasen

Phase 1: Von der Krüppelfürsorge zur Behindertenhilfe **13**
14 Fürsorge wird ausgebaut
18 Gründung und Aufgaben der «Schweizerischen Vereinigung für Anormale, SVfA» (heute «Pro Infirmis»)
21 Bundessubventionen für die SVfA – erster behindertenpolitischer Entscheid der Schweiz

Phase 2: Kampf um die Invalidenversicherung (IV) **25**
27 Einführung der IV wird zurückgestellt
29 Neuer Anlauf
34 IVG-Revisionen

Phase 3: Existenzsicherung, Eingliederung und Rehabilitation **39**
41 Erste IVG-Revision
43 Der neue Leitgedanke «Rehabilitation»
46 Situation Anfang/Mitte der 1970er-Jahre

Phase 4: Das UNO-Jahr der Behinderten und seine Folgen **53**
55 Wie die Schweiz sich auf das UNO-Jahr 1981 vorbereitete
56 Die wichtigsten Anlässe des UNO-Jahres der Behinderten
58 Was hat das UNO-Jahr den Menschen mit Behinderungen gebracht? Was hat sich verändert?
60 Welche Lehren zog der Bundesrat aus dem UNO-Jahr der Behinderten?
61 Bundesrat lehnt eidgenössische Kommission für Behindertenfragen ab
64 ASKIO rüstet auf
67 Fortschritte im öffentlichen Verkehr und bei der

Architektur
69 Bundesrat passt die IV-Renten und Taggelder an und sichert die Finanzierung der IV

Phase 5: Initiativen für Gleichstellung und Assistenzentschädigung; IV wird abgespeckt **73**
75 ASKIO und Nationalrat Marc F. Suter stossen die Gleichstellungsdebatte an
79 Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»
81 Wie das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zustande kam
86 Der Abstimmungskampf
88 Assistenzbeitrag wird eingeführt
93 SVP prangert angeblichen IV-Missbrauch an; Neuberentungen werden erschwert
96 Kantone übernehmen die Sonderschulung und die Bau- und Betriebsbeiträge von Wohnheimen, Werkstätten usw.

Phase 6: Inklusion und Mitbestimmung **101**
102 UNO setzt neue Massstäbe
107 Bundesrat stärkt die Behindertenpolitik und Mitwirkung der Betroffenen
113 Kantone erlassen neue Rahmengesetze und schaffen neue Fachstellen
116 Auftrieb der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – erste Behindertensession der Schweiz
120 Eine neue Initiative soll's richten

Chronologie der wichtigsten Ereignisse **123**

Involvierte Bundesrätinnen und Bundesräte **131**

Stichwortverzeichnis **138**

In Gedenken an Edi Tomaschett
1948 – 2022

Vorwort

Die schweizerische Behindertenpolitik bewegt sich auf drei Hauptschienen:

1. die Schaffung und Kontrolle von Wohn-, Werk- und Ausbildungsstätten sowie der Sonderpädagogik
2. die Entwicklung von sozialversicherungsrechtlichen Instrumenten wie Invalidenrenten, Hilflosen- und Assistenzentschädigungen, Ergänzungsleistungen usw.
3. die Förderung der Gleichstellung und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, kurz Inklusion genannt.

Viele Stränge der Behindertenpolitik laufen beim Bundesrat und dem Eidgenössischen Departement des Innern zusammen. Diese sind weitgehend für die Behindertenpolitik in der Schweiz verantwortlich, wobei natürlich das Bundesparlament auch eine zentrale Rolle spielt. Aber auch die Kantone beeinflussen die nationale Behindertenpolitik wesentlich, denn sie müssen viele gesetzliche Bestimmungen in der Praxis umsetzen. Sie übernehmen dadurch in bestimmten Bereichen eine Vorreiterrolle und stossen wichtige Anpassungen der nationalen Politik an. Doch vom Staat sind letztendlich keine Wunder zu erwarten, weshalb die wichtigsten Akteure der Behindertenpolitik die Behindertenverbände und die Betroffenen selbst sind. Sie treiben mit neuen Initiativen, Untersuchungen, Aktionen usw. die Behindertenpolitik vorwärts und bringen so den Bund und die Kantone dazu, aktiv zu werden.

2023 – ein besonderes Jahr

Für die schweizerische Behindertenpolitik ist 2023 ein Superjahr. Gleich mehrere Anlässe, die grosse Auswirkungen auf die nationale Behindertenpolitik haben, fanden in der ersten Hälfte dieses Jahres statt. So gab der Bundesrat Anfang 2023 die neuen inhaltlichen Schwerpunkte für die Behindertenpolitik in den Jahren 2023–2026 bekannt. Unter anderem soll das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) revidiert und das selbstbestimmte Leben sowie die Partizipation am Leben der Gesellschaft verbessert werden. Ferner haben sich die Behindertenorganisationen AGILE.CH,

Inclusion Handicap, Tatkraft und die Stiftung für direkte Demokratie zusammengetan und gemeinsam eine Volksinitiative lanciert. Sie soll zu mehr Inklusion und zu mehr Wahlmöglichkeiten bei Wohnfragen von Menschen mit Behinderungen führen. Die Unterschriftsammlung ist am 27.4.2023 gestartet und dauert bis Oktober 2024. Last but not least hat Pro Infirmis zusammen mit dem Nationalratspräsidenten Martin Candinas (GR) am 24.3.2023 die erste Behindertensession in Bern organisiert. 44 Personen mit Behinderungen nahmen daran teil. In einer Resolution, die an der Session verabschiedet wurde, werden Politik, Behörden und Zivilgesellschaft aufgefordert, die politische Vertretung von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und den Weg zu politischen Ämtern für sie freizumachen.

Die schweizerische Behindertenpolitik geniesst bei vielen Betroffenen, Behindertenorganisationen, Medien usw. momentan einen hohen Stellenwert. Es ist daher der richtige Zeitpunkt, sich vertieft damit auseinanderzusetzen. Dabei drängen sich verschiedene Fragen auf: Was ist eigentlich mit «Behindertenpolitik» genau gemeint? Welche entscheidenden Ereignisse prägte sie? Wie hat sie sich überhaupt entwickelt? Diesen und weiteren Fragen geht dieses Buch nach. Dabei wird der Leserschaft ein wichtiger, zugleich aber auch komplexer Teil der schweizerischen Sozialgeschichte nähergebracht.

Wie es begann

Vorweggenommen wird hier die Frage, seit wann in der Schweiz überhaupt eine «Behindertenpolitik» existiert. Unter «Politik» wird allgemein die staatliche Regelung des Gemeinwesens oder bestimmter Sachfragen verstanden. Das heisst, dass Behindertenpolitik da beginnt, wo der Staat zum ersten Mal einen positiven Entscheid für einen grossen Teil von Menschen mit Behinderungen trifft. Dies war 1923 der Fall. Der Anstoss dafür kam von den Vertretern der schweizerischen Verbände für Geistesschwache, Taubstumme, Blinde und krüppelhafte Kinder. Sie erarbeiteten ein Arbeitsprogramm, das die wichtigsten Aufgaben einer gesamtschweizerischen Behindertenhilfe aufzeigte. Die vier Behindertenorganisationen legten ihren Plan den grossen politischen Parteien mit der Bitte vor, ihn in ihr Parteiprogramm aufzunehmen. Gehör fanden sie keines. Aber dafür reichten am 10.12.1919 die beiden

Politiker Hans jun. von Matt (CVP), Nidwaldener Nationalrat, und Robert Schöpfer, Solothurner Ständerat und damaliger Präsident der FDP, im entsprechenden Rat jeweils eine Motion ein. Sie fragten den Bundesrat an, ob er «nicht der Pflege der Anormalen vermehrte Aufmerksamkeit schenken müsse und den privaten Anstalten eine genügende Bundessubvention zu übermitteln habe». Der Bundesrat nahm diese Motionen an und setzte im Dezember 1920 eine Expertenkommission ein, bestehend aus dem Blindenheimdirektor V. Altherr von St. Gallen, dem Mediziner Dr. med. Delay und dem Nationalrat Hans jun. von Matt. Die Aufgabe der Dreierkommission war, gesetzliche Grundlagen für die Subventionierung der Anstalten zu erarbeiten. Die Expertenkommission kam diesem Auftrag nach und legte dem Eidgenössischen Departement des Innern einen Entwurf zu einem Bundesgesetz für Behinderte vor. Auf diesen Gesetzesentwurf ging der Bundesrat nicht weiter ein, aber dank der Grundlagen für die Subventionierung entschied er, in Zukunft Beiträge an die als loser Zweckverband 1920 gegründete Organisation «Schweizerische Vereinigung für Anormale, SVfA» (heute «Pro Infirmis») auszurichten. Damit sollten Betriebsbeiträge von Anstalten, für die Bildung und für wohltätige Vereinigungen gedeckt werden.

Im Jahr 1923 erhielt die SVfA erstmals einen Bundesbeitrag in Höhe von CHF 15'000. Gedacht war er als Beitrag für die gesamte Behindertenhilfe. Der Betrag reichte aber nirgendwo hin, weshalb er in den folgenden Jahren laufend erhöht wurde. Die vorher gesonderten Beiträge an einzelne Organisationen des Blinden- und Idiotenwesens (so nannte man damals die Hilfe für Menschen mit geistiger Behinderung) fielen dahin. Mit der Subventionierung der SVfA sicherte sich das Eidgenössische Departement des Innern ein privates, unabhängiges Organ, das die den Bund betreffenden Angelegenheiten (z.B. Bundessubventionen) fachgerecht und verwaltungstechnisch kompetent erledigte. Die SVfA lieferte dafür jeweils einen Überblick über ihre Tätigkeiten und die Lage der vorhandenen Hilfswerke.

6 Phasen

Die Behindertenpolitik in der Schweiz nahm mit der ersten Subvention für die SVfA 1923, also vor 100 Jahren, ihren Anfang. Seither hat die Behindertenpolitik viele verschiedene, oft auch ver-

schlungene Wege genommen. Darüber berichtet dieses Buch.

Die 100 Jahre schweizerische Behindertenpolitik lassen sich in 6 Phasen einteilen. Sie stellen gewissermassen die bedeutendsten Schwerpunkte der Behindertenpolitik in der Schweiz dar. Die einzelnen Phasen haben aber keinen bestimmten Anfang und kein bestimmtes Ende, sondern sie fliessen ineinander. So gab es beispielsweise eine Phase, in der sich zahlreiche Akteure schwergewichtig mit der Schaffung einer eidgenössischen Invalidenversicherung befassten. Dank dieser intensiven Bemühungen konnte sie 1959 eingeführt werden. Der Fokus veränderte sich danach, und die Invalidenversicherung spielt heute thematisch bei den Betroffenen keine grosse Rolle mehr. Trotzdem bleibt sie ein zentrales Element der Behindertenpolitik. Sie wird von anderen Phasen, wie zum Beispiel der Gleichstellung und dem selbstbestimmten Leben, beeinflusst und muss sich – so weit wie möglich – immer wieder anpassen. Das zeigt, dass sich die Behindertenpolitik in der Schweiz stetig und mit immer neuen Facetten weiterentwickelt.

Eric Bertels

SILVIA ERZINGER
MUTTER DER TAUBEN
SCHWEIZ

geb. 1868 ◊ gest. 1931

Bild Seite 11: Silvia Erzinger – erste Präsidentin des Schwerhörigen-Vereins Zürich (© Schweiz. Sozialarchiv, Zürich)

Am 25.10.1912 gründete die schwerhörige Diakonissin Anna Eidenbenz zusammen mit fünf Gleichgesinnten den Hephata-Verein Zürich als Selbsthilfe-Organisation für Gehörlose. Inspiriert wurde Eidenbenz durch ihr Zusammentreffen mit Margaretha von Witzleben, der Begründerin der deutschen Hephata-Vereine. Im Gegensatz zum klar evangelisch ausgerichteten deutschen Vorbild sah sich Hephata Zürich stets als überkonfessionelle Gemeinschaft. Der Verein begann mit monatlichen Bibelstunden und Kursen im Lippenlesen. Zudem betrieb er eine eigene Bibliothek. Ab 1920 führte Hephata Zürich eine Wandergruppe, ab 1923 Strickstuben in mehreren Stadtzürcher Quartieren. 1926 gründete die mittlerweile in «Schwerhörigen-Verein Zürich» umbenannte Organisation eine eigene Hörmittelzentrale. Dank Verkaufsprovision konnte sie günstig Hörapparate abgeben.

Zu Beginn waren im Vorstand nur Gehörlose erlaubt, als Schutz vor unerwünschter Beeinflussung durch Hörende. Aufgrund der Wirtschaftskrise in den 1930er-Jahren richtete sich die Organisation als Fürsorgeverein für Schwerhörige stärker auf Sozialberatung und Arbeitsvermittlung aus. Diese Umstellung auf Fürsorge statt Selbstorganisation brachte auch Konflikte mit sich, da sich Gehörlose bevormundet fühlten. 1962 erfolgte die Rückbenennung in Schwerhörigen-Verein Zürich. Zwischen 1929 und 2006 präsidierten ausschliesslich Ohrenärzte den Verein. Seinen Zenit erreichte der Schwerhörigen-Verein 1977 mit 1459 Mitgliedern, davon 1360 Gehörlose. Seit 1999 in pro audito zürich umbenannt, bietet die Organisation ihren Mitgliedern heute kulturelle Veranstaltungen, Unterricht für Gehörlose und Sozialberatung. Sie ist eines von 55 Kollektivmitgliedern des Dachverbandes pro audito schweiz. (Quelle: Schweiz. Sozialarchiv)

Phase 1

Von der Krüppelfürsorge zur Behindertenhilfe

Der Anfang des 20. Jahrhunderts stand ganz im Zeichen der Wohlfahrt. Unter «Wohlfahrtspflege» verstand man damals die planmässig organisierte Fürsorge der Allgemeinheit. Die Sorge konnte sich auf das gesundheitliche, sittliche oder wirtschaftliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken. Zu den Menschen, für die Wohlfahrtsorganisationen und Fürsorgeämter zuständig waren, gehörten Schwangere, Wöchnerinnen, Säuglinge und Kleinkinder, unterernährte Kinder und Körperbehinderte. Zudem kümmerten sich die Organisationen und Ämter um verwahrloste Kinder, gefährdete Mädchen, Trinker, Strafentlassene, Geschlechtskranke, Tuberkulosekranke, Kleinrentner und Erwerbslose.

Die Krüppelfürsorge war ein Teil der Wohlfahrtspflege und vorwiegend für körperlich beeinträchtigte Menschen zuständig. Vor 1900 wurde sie vorwiegend durch kirchliche Einrichtungen, durch die kommunale Armenfürsorge und auch durch private bürgerliche Wohltätigkeit abgedeckt. Sie entstand lediglich aus einem spontanen Mitleidsgefühl heraus und entbehrte einer dauernden Organisation. Immer blieben diese Bestrebungen auch lokal beschränkt.

Durch bessere Behandlungsmöglichkeiten im medizinischen, orthopädischen und physiotherapeutischen Bereich erfuhr die Krüppelfürsorge dann Mitte des 19. Jahrhunderts eine Abgrenzung zur klassischen Armenfürsorge. Die Versorgung der «Krüppel» verursachte hohe Kosten, weshalb arme Menschen davon ausgeschlossen wurden. Erste orthopädische Heilanstalten und Krüppelheime, die Unterricht, Ausbildung oder erzieherische Massnahmen anboten, entstanden. So eröffnete Mathilde Escher in Zürich 1864 das erste öffentliche Heim für verkrüppelte Kinder (St. Anna-Asyl). 12 Jahre später kam ein weiteres orthopädisches Asyl in Lausanne dazu.

Auch für Menschen mit einer geistigen Behinderung gab es zu dieser Zeit bereits Einrichtungen. Das erste «Schwachsinnigenheim» in der Schweiz eröffnete Barbara Keller 1849 in Zürich-Hottingen (ab 1906 wurde es in Goldbach weitergeführt). Bis 1881 erstanden elf solcher Anstalten, die später in Er-

ziehungsanstalten, ergänzt durch Lehrwerkstätten, umgewandelt wurden.

Als ältester Zweig der Behindertenfürsorge darf aber die Fürsorge für blinde Menschen genannt werden. Der Franzose Valentin Haüy schuf bereits 1784 als erster ein Asyl zur beruflichen Ausbildung von Blinden. In der Schweiz findet sich das erste Blindenasyl ab 1810 in Zürich an der Storchengasse. Es hiess «Zum roten Ochsen», war vom Zürcherischen Hilfsverein gegründet worden und zählte zu Beginn sieben blinde Schüler (das älteste bernische Blindenasyl datiert von 1837). Auch auf dem Gebiet der Taubstummenhilfe gehen die Anfänge nach Frankreich zurück. Dort gründete der Abbé de l'Epée 1770 das erste Taubstummenasyl. In der Schweiz lassen sich die Anfänge der Taubstummenhilfe auf die Gründung einer kantonalen Anstalt in Yverdon im Jahre 1811 zurückführen.

Fürsorge wird ausgebaut

Nach den guten Erfahrungen mit den ersten Fürsorgeeinrichtungen wie Asyle, Heime, Anstalten usw. begann man die lokalen Bestrebungen auszubauen und zu regionalen Strukturen zu erweitern. In diese Zeit fallen die meisten Grundlagen von Fürsorgeanstalten. Die Voraussetzungen dafür sind in der grossen humanitären Bewegung zu suchen, die sich seit dem Ende des 18. Jahrhunderts von Frankreich aus über ganz Europa ausbreitete. Die Propagierung der Menschenrechte und die Festlegung der Individualrechte, die ihren Niederschlag auch in der Bundesverfassung von 1848 bzw. 1874 fanden, verhalfen den Fürsorgebestrebungen zu vermehrtem Durchbruch. Hier trat aber auch der wirtschaftliche Gesichtspunkt in den Vordergrund: Als soziales Ziel wird die Ausbildung zur Erwerbsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen angestrebt. In diese Zeit fallen daher auch die Anfänge einer beruflichen Ausbildung von Lehrkräften für die Schulung von Menschen mit Behinderungen und die Gründung von ersten lokalen und regionalen Selbsthilfe- und Fürsorgeorganisationen.

Bereits 1889 war als erste schweizerische Organisation für Behinderte die «Schweizerische Hilfsgesellschaft für Geistesschwache» (später «Schweizerische Heilpädagogische Gesellschaft (SHG)») gegründet worden. Sie versuchte erstmals, erzieherische und fürsorgerische Bestrebungen organisatorisch zu-

sammenzufassen. Vor allem förderte sie die Schaffung von Spezialklassen in den Schulen und von neuen Anstalten für Zurückgebliebene. So gab es im Jahr 1900 in der Schweiz bereits 17 Anstalten für Schwachsinnige mit total 735 Pfleglingen. 20 Jahre später waren 16 weitere dazugekommen, die rund 1500 Personen betreuten (1938 gab es dann 55 Anstalten für rund 3500 Menschen). In ihrem Gründungsjahr führte die «Schweizerische Hilfsgesellschaft für Geistesschwache» auch die erste «Schweizerische Konferenz für das Idiotenwesen» durch, die dann alle zwei Jahre abgehalten wurde.

Auch die Spezialklassen, wo man sich der leichteren Fälle von Schwachsinnigen annahm, vermehrten sich rasch. Im Jahr 1900 zählte man in der Schweiz 40 solcher Spezialklassen mit rund 1000 Schülern; 1937 waren es dann 260 Sonderklassen mit rund 4800 Schülern und 260 Lehrern.

Eine Gruppe blinder Menschen wollte ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und schuf 1911 die erste Behindertenselbsthilfeorganisation der Schweiz.

Mit der Entwicklung der Hygiene und der Pädagogik, im Besonderen der Heilpädagogik, nahm um 1900 auch die Fürsorge für alle anderen Arten von Behinderungen einen grossen Aufschwung. Diese Phase ist charakterisiert durch die Zentralisation der Fürsorgebestrebungen in schweizerischen Verbänden. So erfolgte 1903 die Gründung des «Schweizerischen Zentralvereins für das Blindenwesen» mit Sitz in Trogen. Er befasste sich mit der Ausbildung von Lehrpersonal für Blindenschulen und Werkstätten und förderte die Gründung von speziellen Asylen für diverse Kategorien von Blinden. Zudem bemühte er sich um die statistische Erfassung aller Blinden der Schweiz. Die rege Tätigkeit des Zentralvereins bewirkte, dass weitere Blindenfürsorgevereine entstanden. Unter anderem wurde 1911 der Schweizerische Blindenverband (heute «Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV)») gegründet. Eine Gruppe blinder Menschen wollte ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und schuf die erste Behinder-

tenselbsthilfeorganisation der Schweiz. Im gleichen Jahr erfolgte auch die Gründung des «Schweizerischen Verbandes für Taubstummenhilfe» in Olten (heute «Sonos»). Wie der Zentralverein für das Blindenwesen engagierte sich dieser Verband auch auf dem Gebiet der Ausbildung von Lehrkräften und von neuen Heimen und Werkstätten. Gemeinsam lancierten sie 1919 die Initiative zur Schaffung eines «Eidgenössischen Sozialamtes für Anormale», das aber nicht zustande kam. Die Initiative verhalf jedoch ein Jahr später zur Gründung der «Schweizerischen Vereinigung für Anormale (ZVfA)» (heute «Pro Infirmis»).

Im Vergleich zu den anderen Fürsorgezweigen wurde die Krüppelfürsorge verhältnismässig spät ausgebaut. Bis in die 1930er-Jahre wurde diese Fürsorge fast ausschliesslich von Institutionen der allgemeinen privaten und öffentlichen Wohlfahrtspflege ausgeübt. Erst in den Jahren 1931–1933 begann man in einzelnen Kantonen die Privatheimpflege für erwachsene Verkrüppelte und Invalide einzurichten. Unterstützt wurden sie dabei vom 1929 gegründeten «Schweizerischen Verband für Krüppelfürsorge» (später «Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Körperbehinderte (SAK)»). Die Organisation brachte die in der Fürsorge involvierten Stellen zusammen und klärte sie über die wichtigsten Massnahmen zur Behandlung der Betroffenen auf. Der Verband half auch mit, eine Vermittlungsstelle von Rollstühlen und Fortbewegungsapparaten einzurichten.

Im Vergleich zu den anderen Fürsorgezweigen wurde die Krüppelfürsorge verhältnismässig spät ausgebaut.

Unter der Führung der «Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft» erweiterte man 1934 den «Schweizerischen Verband für Krüppelfürsorge» um die «Schweizerische Fürsorgekommission für Gebrechliche und Invalide» (später «Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Invalidenhilfe»). Daraus gingen später viele kantonale Organisationen hervor.

Körperbehinderte Kinder konnten aber schon vorher auf entsprechende Einrichtungen zurückgreifen. So gab es be-

reits Ende des 19. Jahrhunderts Institute in Zürich, die sich auf die orthopädische Versorgung von körperbehinderten Kindern spezialisierten. Das private Vermögen der Eltern entschied aber oft über die Behandlung oder Nichtbehandlung dieser Kinder. Der Orthopäde Wilhelm Schulthess, der sich der sozialen Ungleichheit und ihrer Folgen bewusst war, setzte seine ganze persönliche Autorität zur Behebung des Schicksals dieser Kinder in der Schweiz ein. Ein erster Schritt zur Verwirklichung dieser Ziele kam durch eine anonyme Spende von 50'000 Franken zur Schaffung einer gemeinnützigen Körperbehinderten-Fürsorgeinstitution zustande. Diese Spende führte 1906 zur Gründung eines Komitees zur Fürsorge für Gebrechliche und krüppelhafte Kinder. Ein Aufruf des Komitees an die Bevölkerung liess das Vermögen weiter anwachsen, was das Komitee 1909 zur Gründung des «Schweizerischen Vereins für krüppelhafte Kinder» veranlasste. Hauptzweck des neuen Vereins war die «Errichtung einer Anstalt für ärztliche Behandlung, Erziehung, Schulung und Berufsbildung krüppelhafter Kinder aus allen Teilen der Schweiz». Ein geeigneter Bauplatz war in der Nähe von Zürich auf dem sogenannten «Balgrist-Hügel» bald gefunden. 1911 konnte mit dem Bau begonnen werden, und ein Jahr später war es soweit: Die «Anstalt für krüppelhafte Kinder Balgrist» mit 74 Betten wurde eröffnet (25 Jahre später gab es in der Schweiz acht solche Anstalten für rund 400 Personen). Von allem Anfang an war eine strenge Unterteilung der Anstalt in Internat und Poliklinik vorgesehen. Zu den Aufgaben der Klinik gehörte auch die Suche nach Lehrstellen, einer Arbeit oder möglichen alternativen Heimstätten.

In Deutschland war man bereits einen Schritt weiter. 1909 war die «Deutsche Vereinigung für Krüppelfürsorge» in Berlin gegründet worden. Als eines der wichtigsten Anliegen des Verbandes galt die Aufklärung über Massnahmen zur Behandlung und Vorbeugung bei körperlich behinderten beziehungsweise von Behinderungen bedrohten Kindern. Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs wurde die Deutsche Vereinigung vor ihre erste Bewährungsprobe gestellt, denn zur eigentlichen Klientel kam nun auch die Versorgung tausender Kriegsinvalider dazu. Das brachte Bewegung in die Thematik. So verabschiedete beispielsweise der Freistaat Preussen um 1920 ein besonderes Krüppelfürsorgegesetz, das jede Gemeinde verpflichtete, eine Krüppelfürsorgestelle einzurichten. Damit wurde eine erste gesetzliche Grundlage für die öffentliche – sowohl ambulante als auch stationäre – Fürsorge für kör-

perbehinderte Menschen geschaffen. Betroffene hatten dank diesem Gesetz einen Anspruch auf medizinische Behandlung (gegenfalls auch Heimunterbringung) und berufliche Eingliederung und Umschulung.

Gründung und Aufgaben der «Schweizerischen Vereinigung für Anormale, SVfA» (heute: «Pro Infirmis»)

Die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs führten zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Die Erhöhung der Steuern und die allgemeine Teuerung lasteten schwer auf der Bevölkerung. Wohltätige Einrichtungen hatten mit grossen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Vor diesem Hintergrund gaben Vertreter von Behindertenwerken, Direktoren von Anstalten, Ärzte und Politiker den Startschuss zur Gründung der «Schweizerischen Vereinigung für Anormale, SVfA», wie Pro Infirmis anfänglich hiess.

Am 17. Januar 1920 wurde in Baden ein Initiativkomitee zur Gründung einer nationalen Vereinigung gebildet. 14 Tage später rief man die «Schweizerische Vereinigung für Anormale, SVfA» an ihrer ersten Generalversammlung in Olten ins Leben. 39 Vertreter von 41 Institutionen und Verbänden der Behindertenfürsorge nahmen an der Versammlung teil. Zu den Gründungsmitgliedern gehörten der Schweizerische Zentralverein für das Blindenwesen, der Schweizerischer Verband für Taubstummenhilfe (er umfasste auch die Société romande en faveur des sourds-muets und die Société romande pour la lutte contre les effets de la surdité), die Schweizerische Hilfsgesellschaft für Geistesschwache und der Schweizerische Verein für krüppelhafte Kinder.

Während der ersten 15 Jahre befand sich das Deutschschweizer Sekretariat der SVfA an der Kantonsschulstrasse 1 in Zürich. An der gleichen Adresse war auch das Heilpädagogische Seminar Zürich zu finden, mit dem die SVfA sich die Räumlichkeiten und das Personal teilte. Das Institut Jean-Jacques Rousseau in Genf übernahm bis 1935 die Funktion des Westschweizer Sekretariats der SVfA.

Die neue Vereinigung hatte zwei Ziele: Sie unterstützte Einrichtungen und Bestrebungen öffentlichen und privaten Charakters, die sich der Erziehung, Pflege, Schulung, Vor- und Fürsorge körperlich, geistig und seelisch Anormaler (mit Ausnah-

me der Geisteskranken) widmeten. Zudem sorgte sie dafür, dass entsprechende Einrichtungen und Bestrebungen in wirksamer Weise im Volk und bei den Behörden zur Geltung kamen. Die SVfA suchte ihren Zweck hauptsächlich durch einen Zusammenschluss aller Bestrebungen, durch die Förderung vor- und fürsorgerischer Gesetzgebung beim Bund, den Kantonen und Gemeinden und durch Unterstützung der Ausbildung bzw. Weiterbildung von Fachkräften zu erreichen.

Der erste Jahresbericht der SVfA nannte als Hauptaufgabe die Förderung der Subventionierung von Dienstleistungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen durch Bund und Kantone. Auch die Beschaffung privater Mittel gehörte dazu. Ein Grossteil der Energie wurde darum von Anfang an in die Bekämpfung der finanziellen Notlage von Einrichtungen wie Anstalten, Werkstätten und Spezialklassen gesteckt. Um ihre Forderungen gegenüber den Behörden für die Subventionsanträge zu untermauern, bemühte sich die SVfA, dass landesweit Statistiken über Menschen mit Behinderungen erhoben wurden. Dieses Vorhaben erwies sich jedoch als schwieriger als gedacht, denn zahlreiche Institutionen führten keine genauen Daten dazu. Ausserdem wichen die Definitionen der Behinderungsarten von Institution zu Institution stark voneinander ab.

Eine ebenfalls wichtige Aufgabe der SVfA war die Aufklärung im Volk und bei den Behörden, denn schnell wurde klar, dass Fortschritte nur dadurch erzielt werden konnten, wenn sich die Öffentlichkeit für die Probleme der Menschen mit Behinderungen interessierte. Eine solche Aufklärung liess sich am besten durch die Herausgabe von illustrierten Propagandaschriften, Presseartikel, öffentliche Auftritte und Vorträge gewährleisten. Die SVfA begann deshalb schon bald, sich an öffentlichen Ausstellungen zu präsentieren, so z.B. an der «Schweizerischen Ausstellung für Frauenarbeit» 1928 oder an der «Schweizerischen Ausstellung für Sport- und Gesundheitspflege» 1931. An der Landesausstellung 1939 stellte die SVfA eine kleine Werkstatt vor, in der Menschen mit Behinderungen ihr Können zeigten.

Wesentlicher Bestandteil der aufklärerischen Arbeit und der Beschaffung privater Mittel wurde aber die ab 1934 jährlich durchgeführte Geldbeschaffungsaktion mit der sogenannten «Kartenspende». Die Karten wurden an mehr als eine Million Haushaltungen mit einem knapp erklärenden Text verteilt. Der

Kartenversand war von Anfang an ein voller Erfolg. Der Reingewinn stieg von CHF 248'837 (1934) auf CHF 414'619 (1940). Wohl blieben einige Karten unbezahlt liegen, aber ein Grossteil der Bevölkerung hatte den Sinn der Aktion erfasst.

Auch andere Geldbeschaffungsaktionen gelangen. Dank der Initiative der SVfA wurden drei Bundesfeier-Sammlungen in dieser Zeit den Menschen mit Behinderungen zugesprochen. Zudem kamen immer mehr Bundessubventionen herein (siehe nächster Abschnitt). Doch dieser grosse Geldzufluss war nicht nur ein Segen. Die Mittel mussten immer wieder flüssig gemacht und nach bestimmten Gesichtspunkten unter die der Behindertenhilfe dienenden Werke verteilt werden. Diese Koordinationsaufgabe wurde aufgrund der steigenden Beträge zunehmend wichtiger, weshalb die SVfA stark wuchs. 1935 nahm sie deshalb verschiedene strukturelle Veränderungen vor. So erhielt sie neu den Namen «Schweizerische Vereinigung für Anormale Pro Infirmis», wurde zentralisiert und eröffnete ihre ersten Fürsorgestellen in Aarau, Bern, Schaffhausen und Frauenfeld, die heutigen Beratungsstellen. Bald folgten Stellen im Tessin (1936 in Bellinzona) und in der Westschweiz (1940 in Neuenburg, 1941 in Genf und Lausanne). Der Jahresbericht 1940 hielt zu den Aufgaben der Fürsorgestellen Folgendes fest: «Der Fürsorgerin obliegt die Betreuung der körperlich und geistig Gebrechlichen aller Altersstufen. Sie hat aber auch die Aufgabe, generelle Arbeiten in ihrem Gebiet an die Hand zu nehmen, wie Gründung von Finanzierungsvereinen, Patronaten, Unterstützung aller Bestrebungen zur Früherfassung der Anormalen, Aufklärung der Öffentlichkeit etc. So wird die Fürsorgestelle zu einem Zentrum, von dem Initiative und Anstrengungen ausgehen und das gleichzeitig jede zweckmässige Hilfsbestrebung für Gebrechliche tatkräftig unterstützt.» Damit war die umfassende Behindertenhilfe ins Leben gerufen.

Von Anfang an führte die SVfA auch die Geschäfte einzelner Fachverbände. Ebenfalls wurde ihr die Korrespondenz zu bestimmten Angelegenheiten mit dem Bund und den Kantonen übertragen. So wurde die SVfA für den Bund und die Kantone immer mehr zur Treuhänderin aller Werke der Behindertenhilfe. Bis zur Einführung der Invalidenversicherung im Jahre 1960 war sie die Hauptverantwortliche für die Verteilung der Bundesgelder an die Hilfsorganisationen für Menschen mit Behinderungen.

Bundessubventionen für die SVfA – erster behindertenpolitischer Entscheid der Schweiz

1923 erhielt die «Schweizerische Vereinigung für Anormale, SVfA» erstmals einen Bundesbeitrag in der Höhe von CHF 15'000. Ausschlaggebend dafür war die Arbeit einer Expertenkommission, die der Bundesrat aufgrund von zwei parlamentarischen Motionen eingesetzt hatte (siehe «Vorwort» auf Seite 8). Die SVfA lieferte der Expertenkommission die erforderlichen Informationen für den Entscheidungsprozess. So verarbeitete sie 1921 statistisches Material, das von rund 100 Anstalten über die Jahre 1913, 1917 und 1920 erhoben worden war. Diese Erhebungen zeigten, dass deren Betriebsdefizite von rund CHF 680’000 im Jahre 1913 auf rund CHF 2'120’000 im Jahre 1920 gestiegen waren.

«Die Anormalensache hat sich mit einer Subvention von CHF 15'000 zu begnügen.»

Bundesrat

Mit dem jährlichen Bundesbeitrag, den die SVfA 1923 erstmals erhielt, erfüllte der Bundesrat die von Hans jun. von Matt und Robert Schöpfer eingereichten Motionen vom Ende 1919. Der Bundesrat entschied, alljährlich eine finanzielle Unterstützung von CHF 15'000 für die Finanzierung der Defizite der Anstalten, für die Bildung von krüppelhaften Kindern und für wohltätige Vereinigungen auszurichten, also sozusagen für die gesamte damalige Behindertenhilfe. Allen war klar, dass das niemals ausreichte. Die SVfA hatte um mindestens CHF 50'000 gebeten, was der Bundesrat unter dem Hinweis auf die gegenwärtige Tendenz, alle Subventionen einschränken zu müssen, aber abwies. Kühl teilte er mit, die «Anormalensache habe sich mit einer Subvention von CHF 15'000 zu begnügen». Weder die beiden Motionäre von Matt und Schöpfer noch die SVfA wollten sich aber damit zufriedengeben. Sie konnten den Vizepräsidenten des Nationalrats, Robert Forrer (FDP), überzeugen, in der Frühjahrssession 1924 ein weiteres Postulat einzureichen. Der Bundesrat wurde aufgefordert, sich nochmals der Problematik anzunehmen. Es folgte ein Umdenken. Der Bundesrat entschied, den Betrag für die Jahre 1923/24 auf CHF 30'000 zu er-

höhen. Durch weitere Gesuche stieg schliesslich der Subventionsbetrag auf CHF 50'000 an (1926-1930).

Nachdem im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) Vorschriften über die Erziehung und Ausbildung insbesondere von «gebrechlichen» Kindern aufgenommen worden waren und die meisten Kantone ebensolche Bestimmungen in ihren Schulgesetzen aufwiesen, bestand implizit auch die Pflicht der finanziellen Beihilfe des Bundes. Dank der Revision dieser Bestimmungen über die Primarschulsubventionen gelang die wesentliche Erhöhung des Bundesbeitrags für das Behindertenwesen. Die Subventionen an die SVfA erhöhten sich ab 1931 von CHF 50'000 auf rund CHF 300'000.

Mit der Subventionierung der SVfA schlug der Bundesrat gleich zwei Fliegen mit einer Klappe: Einerseits konnte er so eine Vereinbarung mit der SVfA abschliessen, wodurch er alljährlich einen Überblick über die Tätigkeit und Lage der vorhandenen Behindertenwerke erhielt. Andererseits konnte er alle Anliegen, die die «Anormalensache» betrafen, an die SVfA zur Erledigung weiterleiten. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war der Bund immer wieder von Behindertenorganisationen, Anstalten, usw. um Unterstützung angefragt worden. Ohne eine bestimmte Systematik gewährte er der einen oder anderen Institution einen finanziellen Beitrag. Mit der Subventionierung der SVfA war Schluss damit, und die einzelnen Unterstützungsbeiträge des Bundes fielen dahin. Die SVfA musste sich nun darum kümmern. Als privates Organ übernahm die SVfA dadurch eine grosse öffentlich-rechtliche Aufgabe. Das Schicksal tausender Menschen mit Behinderungen der Schweiz hing nun von der SVfA ab.

Quellen:
- «Die Fürsorge für körperlich und geistig Behinderte in der Schweiz», Dissertation von Oswald Rohrer, 1944, erschienen bei Benno Schwabe & Co., Basel
- Jahresbericht der «Schweizerischen Vereinigung für Anormale (SVfA)» (heute: «Pro Infirmis») von 1920
- Diverse Webseiten der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation (DVfR), von Pro Infirmis und der Klinik Balgrist

Versicherte Personen:
Krankenversicherung 13,4, Unfallversicherung 24,1, Invalidenversicherung 15,4 Millionen.
Gesamtbevölkerung 63,9 Millionen.

Einnahmen, Ausgaben und Leistungen der Arbeiterversicherung des Deutschen Reichs 1885 bis 1909.

Seite 23: Schaubild der deutschen Arbeiterversicherung von 1909 (© Bundesarchiv Berlin)

Als erster Staat ergriff das Deutsche Reich unter Bismarcks Regierung die Initiative zur Errichtung obligatorischer Sozialversicherungen auf gesamtstaatlicher Ebene. Bismarcks Arbeiterversicherung war in der Kaiserlichen Sozialbotschaft vom 17.11.1881 angekündigt worden. Sie umfasste folgende Versicherungszweige, die bald danach verwirklicht beziehungsweise zum Gesetz wurden: gewerbliche Krankenversicherung von 1883; gewerbliche Unfallversicherung von 1884 sowie die Alters- und Invaliditätsversicherung von 1889. Die entscheidende Voraussetzung für ihre Entstehung waren die sozialdemokratische Arbeiterbewegung und das Sozialistengesetz von 1878. Damit schuf die Regierung wichtige Grundlagen für ein neues System öffentlich-rechtlicher Absicherung, das viele Risiken einer Arbeiterexistenz abdeckte. Nach und nach entwickelten andere Länder Westeuropas ähnliche Sozialversicherungen. Auch für die Schweiz war die deutsche Arbeiterversicherung ein grosses Vorbild.

Phase 2

Kampf um die Invalidenversicherung (IV)

Es war Deutschland, das mit der Einführung der Arbeiterversicherung, zu der neben der Kranken-, und Unfall- auch die Alters- und Invalidenversicherung gehörten, den anderen Ländern beispielhaft voranschritt. Dabei waren politische Hintergründe mitbestimmend: Bismarck setzte die Arbeiterversicherung als Mittel im Kampf gegen die Sozialisten ein. Auf Initiative Bismarcks verabschiedete der Reichstag 1883 zuerst ein Gesetz über eine obligatorische Krankenversicherung. Ein Jahr später trat dann das Unfallversicherungsgesetz für die deutschen Industriearbeiter in Kraft. Diese Versicherungen wurden in den folgenden Jahren auf die im Handel und in der Landwirtschaft tätigen Arbeiter ausgedehnt. Schliesslich wurde 1889 auch ein Gesetz über die Alters- und Invalidenversicherung eingeführt. Die Reichsversicherungsordnung von 1911 fasste mit einigen Abänderungen und unter Hinzufügung der Hinterbliebenenversicherung alle bestehenden Versicherungszweige unter der Bezeichnung «Sozialversicherung» zusammen.

Auch in der Schweiz gab es bereits in den 1880er-Jahren verschiedene Diskussionen zur Einführung einer umfassenden Arbeiterversicherung. Im nationalen Parlament wurde von verschiedenen Seiten angeregt, dem Bund neben der Kranken- und Unfallversicherung auch die Kompetenz zur Errichtung einer Alters- und Invalidenversicherung zu erteilen. Der Bundesrat äusserte sich jedoch in der Botschaft vom 28.11.1889 dahingehend, dass der Zeitpunkt zur Schaffung gesetzgeberischer Grundlagen für eine Alters- und Invalidenversicherung verfrüht sei und zuerst die Kranken- und Unfallversicherung verwirklicht werden müsse. Ausschlaggebend für diesen Entscheid waren vor allem Bedenken finanzieller Art. Aufgrund einer von Nationalrat Wilhelm Klein 1885 eingereichten Motion entstand 1890 in der Bundesverfassung der Artikel 34bis, der den Bund zur Einrichtung einer Kranken- und Unfallversicherung unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen verpflichtete und ihm die Kompetenz zum Obligatorium gab. Auf dem deutschen Vorbild aufbauend, entwarf Ludwig Forrer bis Anfang 1893 ein Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG), das eine Expertenkommission und die Bundesversamm-

lung überarbeiteten.

Das KUVG, die sogenannte «Lex Forrer», wurde am 20.5.1900 dem Volk zur Genehmigung vorgelegt. Obwohl von allen wichtigen politischen Kräften unterstützt, scheiterte es am Referendum politischer Aussenseiter. Nicht verworfen wurde der Teil des Gesetzes, der sich mit der Militärversicherung befasste; er trat am 1.1.1902 in Kraft. Nach erfolgter Abänderung erlangte das KUVG schliesslich am 4.2.1912 mit knappem Mehr die Zustimmung des Stimmvolkes. In der parlamentarischen Behandlung des «Forrerschen» Gesetzesentwurfs flammte die Frage nach einer Einführung der Invalidenversicherung immer wieder auf. So äusserte sich Nationalrat Ludwig Forrer aus Zürich (FDP, Bundesrat von 1902–1917) folgendermassen: «Es ist mithin unsere Aufgabe, in Ausführung der dem Bunde erteilten Befugnis die Kranken- und Unfallversicherung einzurichten. Wir sind deshalb für einmal genötigt, die Einrichtung anderer Versicherungszweige, und zwar auch solcher, welche mit der Kranken- und Unfallversicherung Verwandtschaft besitzen, zu unterlassen. Man kann das bedauern, und ich bedaure persönlich, dass wir schon aus diesem Grunde – abgesehen von anderen Gründen – nicht in der Lage sind, sofort auch die Versicherung gegen Invalidität zu organisieren.»

«Wir sind für einmal genötigt, die Einrichtung anderer Versicherungszweige [....] zu unterlassen. Man kann das bedauern, und ich bedaure persönlich, dass wir schon aus diesem Grunde – abgesehen von anderen Gründen – nicht in der Lage sind, sofort auch die Versicherung gegen Invalidität zu organisieren.»

Nationalrat Ludwig Forrer, Zürich (FDP, Bundesrat von 1902–1917)

Trotz des ersten Weltkriegs, der die Schweiz ab 1914 intensiv beschäftigte, kamen die Bestrebungen zur Einführung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht zur Ruhe. Verschiedene Motionäre verlangten entweder eine An-

passung der Bundesverfassung, einen konkreten Zeitrahmen für die Verwirklichung dieser Versicherungen oder die Äufnung eines Fonds zur Sicherung der finanziellen Mehrausgaben, zum Beispiel durch Anhebung der Alkohol- und Tabaksteuer. Nationalrat Werner Weber ging noch einen Schritt weiter und verlangte vom Bundesrat, dass er unverzüglich eine Vorlage für die Errichtung einer eidgenössischen Alters- und Invalidenversicherung einbrachte (Motion vom 5.12.1918).

Aufgrund dieser Motionen sah sich der Bundesrat veranlasst, die Frage näher zu prüfen, und richtete am 21.6.1919 eine Botschaft an die Bundesversammlung, in der die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für die Invaliden-, Alters- und Hinterlassenenversicherung durch die Aufnahme eines Artikels 34 quater in die Bundesverfassung beantragt wurde. In der Botschaft wurde betont, dass diese Sozialversicherungen einem grossen Bedürfnis entsprächen, dem man im Ausland bereits weitgehend gerecht geworden sei. Auch wurde das Beispiel des Kantons Glarus, der als einziger eine kantonale Invalidenversicherung eingeführt hatte, hervorgehoben. Gemäss der Botschaft des Bundesrats hätte die Invalidenversicherung also von Anfang an dazu gehört. In den parlamentarischen Beratungen wurde anfänglich sogar die Ansicht vertreten, die Invalidenversicherung sei im Artikel 34 quater textlich der Alters- und Hinterlassenenversicherung voranzustellen. Damit hätte die Möglichkeit bestanden, die Invalidenversicherung zuerst allein einzuführen. Später wurde jedoch diese Stellungnahme geändert und beantragt, Artikel 34 quater so abzufassen, dass zuerst die Alters- und dann erst die Invaliden- und Hinterlassenenversicherung einzuführen sei.

Einführung der Invalidenversicherung (IV) wird zurückgestellt

Die grosse Frage war aber, wie die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung finanziert werden konnten, denn die Finanzen waren durch die Wirtschaftskrise infolge des ersten Weltkriegs in Schieflage geraten. Die vom Bund beantragte Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer, die eine der finanziellen Grundlagen dieser drei Versicherungen hätte bilden sollen, stiess in den Räten auf erheblichen Widerstand. Zudem wurde die Ausdehnung der Alkoholsteuer, die gleichfalls zur Finanzierung

der Sozialversicherungen herangezogen worden wäre, am 3.6.1923 durch Volksentscheid abgelehnt. Besonders in den Agrarkantonen war diese Massnahme sehr unbeliebt. In Anbetracht dieser Sachlage sah sich der Bundesrat veranlasst, die Botschaft von 1919 durch eine Nachtragsbotschaft zu korrigieren. Dabei nahm er Bezug auf die in den Räten geäusserten Bedenken, die sich hauptsächlich gegen die Einführung der Invalidenversicherung richteten. Sie war im Vergleich zu den anderen Versicherungszweigen noch wenig abgeklärt, weshalb befürchtete wurde, dass sie den Bund und die Kantone stark belasten würde. Ausserdem wurde auf die schlechten Erfahrungen hingewiesen, die bei der Militär- und Unfallversicherung mit Invaliditätsfällen gemacht worden waren, und auf technischen Schwierigkeiten bei der gleichzeitigen Einführung aller drei Versicherungszweige. Andererseits wünschten die Befürworter einer raschen Herbeiführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) keine unnötige Unterbrechung in der Verwirklichung dieser Versicherung. Aus all diesen Gründen wurde Artikel 34 quater der Bundesverfassung zuletzt so formuliert, dass der Bund zuerst die AHV und erst später die Invalidenversicherung einführen konnte. In der Abstimmung vom 6.12.1925 stimmte das Volk dieser Vorgehensweise zu.

Die Folge war, dass die Einführung der IV auf unbestimmte Zeit zurückgestellt worden war. Anders sah es für die AHV aus: Unter der Leitung des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartements, Edmund Schulthess (FDP), begann der Bundesrat bald darauf, eine entsprechende Gesetzesvorlage zu erarbeiten. Die eidgenössischen Räte hiessen den als «Lex Schulthess» bezeichneten Gesetzesentwurf 1929 einstimmig gut und legten ihn am 6.12.1931 dem Volk zur Genehmigung vor. Leider erlitt er vor dem Volk Schiffbruch, weshalb die Einführung der AHV und erst recht diejenige der Invalidenversicherung weiter hinausgezögert wurde. Die Bestrebungen zur Einführung einer eidgenössischen AHV wurden aber dennoch fortgesetzt. Während des zweiten Weltkriegs (1939–1945) nutzte der Bundesrat seine ausserordentlichen Vollmachten und trieb die Entwicklung verschiedener Versicherungen weiter voran. Er schuf die Lohn- und Verdienstersatzordnung für die Militärdienstleistenden – die heutige Erwerbsersatzordnung (EO) –, die hinsichtlich Organisation und Finanzierung die Grundlage für die AHV bildete. Am 6.7.1947 wurde das Bundesgesetz über die AHV im zweiten Anlauf vom Volk deutlich angenommen

und auf den 1.1.1948 in Kraft gesetzt.

Neuer Anlauf

Nach der positiven AHV-Volksabstimmung mehrten sich die Forderungen, nun auch die IV zu verwirklichen. Verschiedene Postulate, die zwischen 1947 und 1951 im Parlament eingereicht wurden, verlangten vom Bundesrat, die Frage der Invalidenversicherung (IV) näher zu prüfen. Schliesslich ersuchte Nationalrat Walter Stünzi (SP) in einem Postulat vom 18.3.1954 den Bundesrat, die nötigen Untersuchungen zur Einführung einer IV unverzüglich an die Hand zu nehmen. Nationalrat Urs Dietschi (FDP) empfahl in einer Motion vom 22.12.1954 eine Gesetzesvorlage «mit dem Ziel, die Förderung der Eingliederung der Invaliden in den Arbeitsprozess mit dem Recht auf staatliche Ergänzungsleistungen durch Versicherung oder auf andere Weise zu verbinden». Um den Druck weiter zu erhöhen, reichten zudem die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) und die Partei der Arbeit (PdA) 1955 je eine Volksinitiative ein. Im Februar 1955, nur drei Monate nach Sammelbeginn, übergab die SP ihr Volksbegehren mit 101‘933 Unterschriften den Bundesbehörden, während im darauffolgenden März die PdA mit einer weiteren Initiative nachdoppelte. Die zweite Eingabe hatten 54‘000 Personen unterschrieben.

Für den Bundesrat und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hatte die Invalidenversicherung zu Beginn der 1950er-Jahre nach wie vor keine Priorität.

Auch die Organisationen der Behindertenhilfe waren allmählich ungeduldig geworden. Im Lauf der vergangenen Jahre hatten verschiedene Hilfswerke in Resolutionen die Einführung der IV verlangt, so auch die 1950 gegründete «Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Kranken- und Invaliden-Selbsthilfe-Organisationen (ASKIO)». Die neue Dachorganisation wollte einerseits die Hilfe und den Schutz für Kranke und Behinderte im privaten und

öffentlichen Leben fördern, andererseits die Bestrebungen um einen Ausbau der Sozialgesetzgebung unterstützen. Dabei war von Beginn an die baldige Schaffung einer eidgenössischen Invalidenversicherung das zentrale Anliegen. 1954 nahm die ASKIO das Postulat von Nationalrat Walter Stünzi zum Anlass, in Bern eine öffentliche Kundgebung für eine eidgenössische Invalidenversicherung durchzuführen. Unterstützt wurde sie dabei von Pro Infirmis und der «Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter in die Volkswirtschaft (SAEB)» (heute «Inclusion Handicap»), die 1951 zur zweckmässigen Koordination aller Organisationen, die sich mit Eingliederungsfragen beschäftigten, gegründet worden war. Namhafte Persönlichkeiten nahmen an dieser Kundgebung vor einer mehr als 400-köpfigen Zuhörerschaft Stellung zu Fragen der Eingliederung, der Invalidenhilfe und insbesondere der Invalidenversicherung. Es wurde eine Resolution gefasst und dem damaligen Bundespräsidenten Rodolphe Rubattel (FDP) überreicht. Gefordert wurde, nun endlich mit der umfassenden Invalidenversicherung auf nationaler Ebene vorwärts zu machen.
Für den Bundesrat und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hatte die IV zu Beginn der 1950er-Jahre aber keine Priorität. Wie der Direktor des BSV, Arnold Saxer, 1951 betonte, hatten Revisionen der EO und der Unfallversicherung, die Einführung der Mutterschaftsversicherung und die Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft Vorrang. Im September 1954 versprach Bundespräsident Rodolphe Rubattel den Ausbau der «Invalidenhilfe». Durch die Motionen Stünzi und Dietschi sowie die beiden Volksinitiativen der SP und PdA war der Bundesrat unter Zugzwang geraten. Schon kurze Zeit später begannen die Vorarbeiten für eine IV, nachdem Bundesrat Philipp Etter (KCVP) das Dossier von Bundesrat Rodolphe Rubattel übernommen hatte. Es stellte sich heraus, dass es zwar in verschiedenen Kantonen bereits eine kantonale Invalidenversicherung gab (Glarus, Genf, Solothurn und Basel-Stadt) und dass die staatliche Unfallversicherung, die Eidgenössische Militärversicherung und viele öffentliche und private Pensionskassen eine Invalidenversicherung kannten, aber dass nur eine eidgenössische Invalidenversicherung eine umfassende Hilfe für Behinderte aller Altersstufen, aller Gebrechen und chronischen Leiden bringen würde.

Mitte 1955 beschloss der Bundesrat die Einsetzung einer Expertenkommission und legte die Richtlinien für das neue

Sozialwerk fest. Gedacht war an eine Versicherungslösung für die ganze Bevölkerung nach dem Vorbild der AHV. Das bedeutete, dass alle Versicherten, unabhängig von der Ursache, leistungsberechtigt sein sollten, sofern ihre Erwerbstätigkeit infolge eines körperlichen oder geistigen Gebrechens dauernd eingeschränkt war. Als Leistungen waren Gesundheitsdienst, Hilfsmittel, Massnahmen zur beruflichen Eingliederung und Renten vorgesehen. Was das Rentensystem, die Organisation und die Finanzierung anbelangte, sollte sich das neue Sozialwerk eng an die AHV anlehnen.

«Das neue Gesetz stellt an die Spitze der Invalidenhilfe die Eingliederungsmassnahmen. Wir haben in dem sehr segensreichen Institut der 'Milchsuppe' in Basel eindrücklich erleben dürfen, worin diese Massnahmen bestehen und wie wertvoll sie sind.[...]»

Nationalrat Harald Huber (SP, SG)

Die Expertenkommission, in die neben Vertretern nd Vertreterinnen des Bundes, der Kantone, der Wirtschaft, von Frauenverbänden, Versicherungsgesellschaften, Kranken- und Ausgleichskassen sowie der Ärzteschaft auch fünf Personen aus Behindertenorganisationen Einsitz nahmen, schloss im November 1956 ihre Arbeit mit einem umfassenden Bericht ab. Während sich der Expertenbericht sehr klar zu den Fragen über den Kreis der von der IV erfassten Personen und über den Anspruch und die Leistungen der neuen Versicherung für Einzelpersonen äusserte, blieb er bei den allgemeinen Massnahmen für Werkstätten, Anstalten und Wohnheimen vage. Es wurde empfohlen, dass der Bundesrat das Nähere über die Voraussetzungen dieses Anspruchs ordne und auch die Höhe des Beitrags von Fall zu Fall festsetze. Gemäss der Expertenkommission sollten auch die Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe einen Beitrag von der zukünftigen IV erhalten. Sie übernahmen Aufgaben wie Beratung, Fürsorge, Kurse für Be-

hinderte und ihre Angehörigen, Ausbildung des Fachpersonals, Koordination und Öffentlichkeitsarbeit, die vom Standpunkt der Expertenkommission aus entweder unerlässlich oder doch von wesentlicher Bedeutung waren.

Der Bundesrat entschied, dass dieser Bericht eine geeignete Grundlage für die Ausarbeitung eines entsprechenden Bundesgesetzes sei. Der Expertenbericht wurde den Mitgliedern der eidgenössischen Räte, den Spitzenverbänden der Wirtschaft, Organisationen der Invalidenfürsorge und weiteren Interessenten zur Vernehmlassung zugestellt. Der Bundesrat hoffte, dass das Resultat dieser Umfrage 1957 vorliegen werde, so dass ein Jahr später ein Gesetzesentwurf samt Botschaft dem Parlament unterbreitet werden könnte. Dies trat so ein. Wie geplant, verabschiedete der Bundesrat am 24.10.1958 die Botschaft ans Parlament, die den Vorschlägen der Expertenkommission im Wesentlichen folgte. Sofort nahmen die Kommissionen und das Parlament ihre Arbeit auf. Unumstritten waren in den Räten die Einführung der IV als solche, die Grundzüge ihrer Ausgestaltung und die vorgesehene Finanzierung, die Beiträge der Versicherten, der Arbeitgeber, des Bundes und der Kantone. Die Voten der Parlamentarier betrafen vor allem die Frage der Anspruchsberechtigungen und Finanzierung der Kosten. Als Vorbereitung für die Debatten besuchten verschiedene Mitglieder des Nationalrats in Basel die Eingliederungsstätte für körperlich oder geistig Schwache (im Volksmund «Milchsuppe» genannt). Dazu äusserte sich Nationalrat Harald Huber (SP, SG) im Parlament wie folgt: «Das neue Gesetz stellt an die Spitze der Invalidenhilfe die Eingliederungsmassnahmen. Wir haben in dem sehr segensreichen Institut der ‘Milchsuppe’ in Basel eindrücklich erleben dürfen, worin diese Massnahmen bestehen und wie wertvoll sie sind. Wir haben eine junge kinderlähmungskranke Frau gesehen, die mit grösster Willensanstrengung eben gerade erreicht hatte, sich im Bett umdrehen zu lernen. Wir haben andere gesehen, die beginnen, sich zu bewegen, die sich selbst besorgen lernen und lernen sich zu kleiden. Wir haben wiederum andere gesehen, die mit Mühe und Not herumhumpeln oder wieder zu gehen beginnen, die beginnen, in behelfsmässigen Fahrzeugen sich fortzubewegen. Vor allem haben wir gesehen, wie diese Invaliden systematisch in der Arbeit ausgebildet worden sind. Ich glaube, sämtlichen Mitgliedern der Kommission hat am meisten Eindruck gemacht die Tatsache, wie diese Invaliden bei der Arbeit mutig und fröhlich in

die Welt schauen.»

Dank der guten Vorarbeit verliefen die Diskussionen im Parlament ohne viel Aufhebens. Schliesslich wurde das neue Gesetz am 19.6.1959 einstimmig vom Nationalrat und Ständerat angenommen. Die Referendumsfrist bis Ende September verstrich ungenutzt. Damit konnte das neue Gesetz schon bald in Kraft treten. Die SP und die PdA zogen ihre 1955 eingereichten Initiativen zurück. Verfolgt man die parlamentarischen Debatten, so kommt man zum Schluss, dass der Konsens, der die rasche Realisierung der IV ermöglichte, zu einem guten Teil der Verankerung des Eingliederungsanliegens zu verdanken war. Verschiedene Institutionen sahen in der beruflichen Eingliederung vor allem eine Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Wer arbeitete, galt als vollwertiges und nützliches Mitglied der Gesellschaft, verlieh seinem Leben Sinn und überwand sein Schicksal. Der Bundesrat hielt in der Botschaft vom 24.10.1958 dazu fest: «Die wirtschaftlichen Folgen einer Invalidität seien für den Einzelnen schwer zu tragen. Durch die Unterstützung und Stärkung des Selbstbehauptungswillens und des Bewusstseins, ein nützliches Glied der Gesellschaft zu sein, verliert der Behinderte die Gefühle der Minderwertigkeit und gewinnt gleichzeitig die Möglichkeit einer eigenen, freien Lebensgestaltung». Gleichzeitig war die IV aber auch ein Mittel zur Mobilisierung von zusätzlichen Arbeitskräften, welche die florierende Schweizer Wirtschaft damals in grosser Zahl benötigte und meist im europäischen Ausland rekrutiert werden mussten. Im Prinzip betraten die damaligen Akteure damit aber sozialpolitisches Neuland, denn von den bisherigen Sozialversicherungszweigen kannte lediglich die Militärversicherung Massnahmen zur beruflichen Eingliederung.

Am 1.1.1960, 35 Jahre nach der Annahme der Verfassungsgrundlage, trat das «Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)», auch IV-Gesetz genannt, offiziell in Kraft. Es umfasste neben medizinischen Massnahmen, der beruflichen Eingliederung, Sonderschulung, der Abgabe von Hilfsmitteln und der Entrichtung von Taggeldern und Renten auch die Förderung der Behindertenhilfe sowie die Mitfinanzierung von Anstalten und Werkstätten. Das Gesetz legte das Hauptgewicht auf die Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen nach dem Grundsatz: «Eingliederung vor Rente». Die Versicherung übernahm sämtliche Kosten der Eingliederung ohne finanzielle Begrenzung.

Mit dem neuen Gesetz hatte der Bundesrat jetzt ein griffiges Instrument, um eine auf schweizerische Verhältnisse angepasste nationale Behindertenpolitik zu entwickeln. Alle bisherigen Unterstützungen und alle zukünftigen vom Bund finanzierten Massnahmen der Behindertenhilfe wurden diesem Gesetz unterstellt. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), bei dem die IV angegliedert wurde, spielte in der nationalen Behindertenpolitik nun eine zentrale Rolle. Ihm kam eine allumfassende Macht zu. Neue Anliegen und Projekte brauchten in Zukunft den Segen dieser Behörde.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), bei dem die IV angegliedert wurde, spielte in der nationalen Behindertenpolitik nun eine zentrale Rolle. Ihm kam eine allumfassende Macht zu.

IVG-Revisionen

Ab 1.1.1960 konnten Menschen mit Behinderungen sich bei der IV für Renten, die Anschaffung von Hilfsmitteln und Eingliederungsmassnahmen anmelden. Auch Institutionen reichten von da an Gesuche für Beiträge ein. Im ersten Geschäftsjahr gingen ca. 100'000 Anmeldungen ein, wobei der Ansturm in den ersten Monaten sehr gross war. Bis Ende Jahr waren über 60'000 Gesuche erledigt. Es war absehbar, dass in den meisten Kantonen bis im Sommer 1961 die restlichen Pendenzen aufgearbeitet waren. Gleich von Anfang an rief man für die neue Versicherung zahlreiche IV-Kommissionen ins Leben, die ihrerseits wiederum regionale Zusammenschlüsse für die Aufgabe der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in das Erwerbsleben bildeten. So konnten bereits im ersten Jahr über 8'000 Fälle an die Regionalstellen zur Abklärung überwiesen werden. Die Leistungen, die von der zentralen IV-Ausgleichskasse in Genf im Jahre 1960 ausgeschüttet worden waren, betrugen 32,5 Millionen Franken in Geldleistungen und rund 9 Millionen Franken in Sachleistungen. Das war weniger als budgetiert (aber bereits im Jahr 1961 waren die Aufwendungen auf

149 Mio. gestiegen). Es war klar, dass erst in zwei bis drei Jahren ein Gesamtüberblick über die nötigen Leistungen vorhanden sein würde.

Die IV war eine moderne Regelung dieser Materie, denn sie behandelte körperliche und geistige Invalidität völlig gleich. Trotzdem kam bereits ein Jahr nach ihrer Einführung bei einigen Behindertenorganisationen der Wunsch nach einer Revision auf. So liess beispielsweise der «Schweizerische Invalidenverband (SIV)» (heute «Procap»), der 1930 hauptsächlich wegen des Fehlens einer staatlichen Invalidenversicherung gegründet worden war, an seiner Delegiertenversammlung vom 7.5.1961 verlauten, dass baldmöglichst eine Revision der medizinischen Eingliederungsmassnahmen (Fahrstühle, Prothesen usw.) vorgesehen werden müsse. Der Grund: Ursprünglich war eine fortschrittlichere Regelung in dieser Hinsicht geplant, die aber von Ärzteseite bekämpft worden war. Um die Einführung der IV nicht durch ein Referendum zu gefährden, hatten sich die Vertreter der Behinderteninstitutionen zurückgehalten. Die jetzige Regelung erwies sich aber als unzweckmässig, weshalb sie durch eine baldige Revision bereinigt werden sollte. Zudem waren die Ansprüche Geisteskranker und die sogenannte Bedürfnisklausel ungenügend bzw. wirkten sich teilweise kontraproduktiv aus. Der Sektionschef des BSV, der an der Versammlung teilnahm, betonte aber, dass der Zeitpunkt für eine Revision noch nicht gekommen sei. Zuerst gelte es, die nötigen Erfahrungen zu sammeln, «um dann mit guten Gründen an eine Revision heranzutreten».

Quellen:

- «Invalidenfürsorge und Invalidenversicherung in der Schweiz», Dissertation von Getrud Ochsner, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich, 1954
- Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der Invalidenversicherung, 30.11.1956
- Webseite des Bundes zur Botschaft BBI 1919 IV 1
- Buch «Die schweizerische Behindertengleichstellung» von Eric Bertels, 2016
- Artikel «Die Eingliederung Invalider in der Praxis», Volksrecht Zürich, 8.3.1961
- Artikel «Selbsthilfeprobleme der Invaliden», Volksrecht Zürich, 12.5.1961
- Artikel «Die Eingliederung Behinderter wichtiger als blosse Geldleistun-

gen» St. Galler Tagblatt, 19.10.1962
- «Zurück ins aktive Leben», Dissertation von Ann-Karin Wicki, 2018

Bild Seite 37: Lehrstätte für Menschen mit einer geistigen Behinderung; Anfang der 1960-er Jahre (© alamy)

Nach der Einführung der eidgenössischen Invalidenversicherung 1960 wuchs die Anzahl der Wohnheime sowie der Einrichtungen für die Eingliederung und Ausbildung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz stark an. Ein Verzeichnis von 1965, das die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter (SAEB) gemeinsam mit Pro Infirmis herausgaben, führte eine Liste von rund 650 Institutionen, die der Versorgung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen dienten. Die nächste Ausgabe, die drei Jahre später erschien, zeigte bereits 750 Einrichtungen. So ging es weiter bis Ende des 20. Jahrhunderts. Jedes Jahr kamen neue Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für die berufliche Eingliederung hinzu. 1999 richtete die IV für den Betrieb, den Bau und die Einrichtung solcher Einrichtungen einen Betrag von CHF 1,057 Mrd. aus.
Mit der NFA-Abstimmung vom 28.11.2004 änderte sich die Situation (siehe S. 96). Die IV zog sich aus der Finanzierung von Einrichtungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen zurück und übergab den Kantonen die vollständige Kontrolle. Ab da wurde es schwieriger, neue Werkstätten, Wohnheime usw. zu erstellen. Die Kantone gehen restriktiver mit den ihnen anvertrauten Mitteln um und verfolgen teilweise eine andere Strategie.

Phase 3

Existenzsicherung, Eingliederung und Rehabilitation

Jahrelang waren die verschiedenen Akteure mit der Einführung einer eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) beschäftigt. Dieses Ansinnen dominierte über einen langen Zeitrahmen die schweizerische Behindertenpolitik. Nach dem Inkrafttreten der IV 1960 wurde es ruhiger um das Thema. Nur der ein Jahr zuvor neu gewählte Bundesrat Hans-Peter Tschudi, der das EDI übernahm, und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) setzten sich weiterhin damit auseinander. Sie hatten für den Vollzug des neuen und anspruchsvollen «Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG)» zu sorgen. Da der Gesetzgeber auf die Errichtung einer Zentralanstalt und auf versicherungseigene Eingliederungsstätten verzichtet hatte und den Vollzug neben dem BSV auch den Kantonen, den Ausgleichskassen sowie der öffentlichen und privaten Behindertenhilfe übertragen hatte, mussten nun innert kürzester Zeit zahlreiche IV-Kommissionen und IV-Regionalstellen errichtet, die Zusammenarbeit mit der Behindertenhilfe intensiviert und die Vollzugsvorschriften ausgearbeitet werden.

Für die IV galt der Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Alle Massnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen hatten vor den Geldleistungen den Vorrang. Die Politiker, die das neue Gesetz geschaffen hatten, gingen davon aus, dass weder kleine noch grosse Renten einer behinderten Person volle Befriedigung geben könnten. Deshalb, so betonten sie in den Parlamentsdebatten, wäre es sinnvoller, wenn die behinderte Person durch medizinische und berufliche Massnahmen den Weg zurück ins Berufsleben und in die Gesellschaft finden würde. Die IV sollte daher nur dort Renten gewähren, wo eine Eingliederung allen Bemühungen zum Trotz nicht gelingen konnte (das betraf vor allem ältere Personen mit einer Behinderung). Weil aber bei der Planung der IV noch vieles unklar war, nahmen die Parlamentarier und der Bundesrat an, dass doch ein erheblicher Anteil der Gesamtaufwendungen auf die Geldleistungen wie Renten und Hilflosenentschädigungen fallen werde (86%). Erfreulicherweise trat dies nicht so ein. 1965 betrug der Anteil die Geldleistungen «nur» 66%, während die Sachleistungen für Eingliederungsmassnahmen auf

22% gestiegen waren. Diese Entwicklung zeigte dem Bundesrat, dass mit der Ausrichtung der IV auf die Eingliederung der richtige Weg eingeschlagen worden war.

Anspruch auf eine Rente hatten Versicherte, sobald sie mindestens zur Hälfte, also mindestens 50%, bleibend erwerbsunfähig waren oder wenn sie im Falle einer langdauernden Krankheit während 360 Tagen ununterbrochen voll arbeitsunfähig waren und weiterhin mindestens zur Hälfte erwerbsunfähig blieben. In gewissen Härtefällen konnte die Rente auch bei einer Invalidität von mindestens 40% ausgerichtet werden. Doch die Rente reichte oft nicht zur Finanzierung der minimalen Lebenskosten. Zahlreiche Rentnerinnen und Rentner verfügten weder über ein privates Vermögen noch besassen sie andere Einkünfte. Viele von ihnen lebten daher unter dem Existenzminimum und waren weiterhin von der Fürsorge oder von Familienangehörigen abhängig. Aufgrund eines Vorstosses des Nationalrats und ehemaligen Bundesrats Max Weber (SP) wurden 1965 deshalb im Parlament Ergänzungsleistungen zu AHV und IV beschlossen. Wer mit der IV-Rente und anderen Einkünften kein Minimaleinkommen erreichte, hatte nun Anrecht auf Ergänzungsleistungen.

Zahlreiche Rentnerinnen und Rentner verfügten weder über ein privates Vermögen noch besassen sie andere Einkünfte. Viele von ihnen lebten daher unter dem Existenzminimum und waren weiterhin von der Fürsorge oder von Familienangehörigen abhängig.

Die Ergänzungsleistungen waren zuerst nur als Übergangslösung vorgesehen. Sie hätten wieder abgeschafft werden sollen, sobald die IV und die Altersvorsorge ein existenzsicherndes Niveau erreicht hätten. Da dies aber nie geschah, wurde an den Ergänzungsleistungen festgehalten. Sie sind heute noch ein fester Bestandteil der sozialen Sicherheit in der Schweiz und tra-

gen zur Existenzsicherung vieler älterer Personen und Menschen mit Behinderungen bei.

Erste IVG-Revision

Schon kurz nach Inkrafttreten der eidgenössischen Invalidenversicherung äusserten verschiedene Behindertenorganisationen Wünsche nach Verbesserung bestimmter Leistungen. Im Fokus standen dabei ein Ausbau bei den medizinischen Massnahmen und den Hilflosenentschädigungen. Zudem gab es nach Erfahrung zahlreicher Verbände und Amtsstellen noch Lücken und Härten bei den Beiträgen für Hilfsmittel und für die Sonderschulung. Eine vom EDI ernannte Expertenkommission mit insgesamt 42 Mitgliedern nahm sich dieser Fragen an und erstattete 1966 Bericht. Sie kam zum gleichen Schluss und schlug verschiedene Gesetzesanpassungen in diesen Bereichen vor. So sollte neben einem Ausbau der beruflichen Eingliederungsmassnahmen und der Sonderschulung auch die Abgabe von Hilfsmitteln für Schwerinvalide und die Hilflosenentschädigung verbessert werden. Die Mehrbelastung für die IV durch die Revisionsvorschläge wurde auf einen jährlichen Betrag von 40,8 Mio. geschätzt. Der Hauptanteil entfiel auf die Eingliederungsmassnahmen (inkl. Taggelder) mit rund 30 Mio. und auf Beiträge an Institutionen (rund 7,5 Mio.). Eigentlich betrafen rund 90% der Zusatzkosten den Eingliederungsbereich, denn auch der Posten «Beiträge an Institutionen», bei dem es sich im Wesentlichen um Bau- und Betriebsbeiträge für verschiedene Eingliederungsstätten handelte, war der Eingliederung zuzuschlagen. Interessant ist dabei, dass die Expertenkommission die Meinung vertrat, dass die Möglichkeiten für die Gewährung von Bau- und Einrichtungsbeiträgen von Anstalten, Wohnheimen, Eingliederungs- und Dauerwerkstätten erweitert werden mussten, dass aber Invalidenwohnungen nicht unterstützt werden sollten. Viele körperlich behinderte Personen hatten Mühe, in der Nähe des Arbeitsplatzes eine an ihre Bedürfnissen angepasste Wohnung zu finden. Daher stellten verschiedene Organisationen der Behindertenhilfe den Antrag, dass die IV künftig auch die Errichtung von Invalidenwohnungen fördern solle. Dies wurde aber von der Kommission abgelehnt mit dem Hinweis, dass es sich dabei um ein allgemeines Problem handle, für das die IV nicht zuständig sei. Einmal mehr zeigte sich, dass das Schwergewicht der Bundespolitik bei den Renten,

Eingliederungsmassnahmen und Anstalten lag, und diese Haltung wurde mit dieser Revision gestärkt. Die Mehraufwendungen sollten übrigens zur Hälfte durch den Bund und die Kantone finanziert werden und zur Hälfte durch eine Erhöhung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge von 4 auf 5 Promille.

Im Herbst 1966 führte das EDI eine Vernehmlassung zu den Vorschlägen der Expertenkommission durch. Eine Mehrheit der Teilnehmer befürworteten die Gesetzes- und Beitragsanpassungen. In seiner Botschaft vom 27.2.1967 zuhanden des Parlaments stellte der Bundesrat klar, dass es sich hier nicht um eine strukturelle Revision handle, da sich das Grundkonzept der IV bewährt hätte. Es gehe dabei nur darum, gewisse Schwächen und Mängel im Leistungsbereich auszumerzen und organisatorische Vereinfachungen vorzunehmen. Auch das Parlament stimmte bis auf wenige Abweichungen der Vorlage zu. Am 5.10.1967 wurde die 1. IVG-Revision verabschiedet.

In der Öffentlichkeit hatte sich in der Zwischenzeit der Gedanke breit gemacht, dass die IV ein wirklicher Segen für Menschen mit Behinderungen und für den Staat war. Dank der Ausrichtung auf «Herstellung» einer möglichst hohen Erwerbstätigkeit und Eingliederung in den Arbeitsmarkt trug sie nicht nur zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit und zu einer besseren gesellschaftlichen Teilhabe der behinderten Person bei, nein, dadurch konnten auch noch die Bundesfinanzen entlastet werden. Eine Win-win-Situation für alle, so glaubte viele. Dabei ging aber unter, dass das ganze System nur funktionieren konnte, wenn es genügend Arbeitgeber gab, die Menschen mit Behinderungen einstellten. Da die Schweiz im Gegensatz zu Deutschland keine Verpflichtung für Arbeitgeber kannte, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, war man vollends auf den Goodwill der Firmenchefs angewiesen. Das war denn auch der Pferdefuss des ganzen Systems und führte dazu, dass die IV zwar viel Geld für die Eingliederung durch medizinische und berufliche Massnahmen sowie für Hilfsmittel ausgab, aber die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen im 1. Arbeitsmarkt gering blieb. Dafür wuchs der 2. Arbeitsmarkt (Werkstätten für Dauerbeschäftigung) in den Jahren 1960er- und 1970er-Jahren stetig, denn irgendwie mussten ja die «eingegliederten» Personen beschäftigt werden.

Der neue Leitgedanke «Rehabilitation»

Die Erkenntnis, dass die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Volkswirtschaft gefördert werden musste, war mit der Umsetzung der IV konkretisiert worden. Jede/-r Schweizer/-in hatte nun einen Rechtsanspruch auf die ökonomische Eingliederung bei körperlicher oder geistiger Behinderung. Die Organe der IV hatten die Aufgabe, den eingeschränkten Personen ein Minimum an wirtschaftlicher Potenz zu verschaffen. Aber dies genügte aus Sicht verschiedener Behindertenorganisationen nicht. Parallel dazu hatte auch eine gesellschaftliche Eingliederung zu erfolgen; ja, so fanden zahlreiche Behindertenverbände, dies war oft sogar die beste Voraussetzung für eine wirtschaftliche Eingliederung. Leider zeigte der Gesetzgeber in Bezug auf die gesellschaftliche Eingliederung nicht das gleiche Verständnis für die Menschen mit Behinderungen, wie das bei der beruflichen Eingliederung der Fall war. Darum brauchte es ein neues Konzept. Hier kam der Begriff «Rehabilitation» ins Spiel. Er war bei den Vorberatungen zur deutschen Sozialgesetzgebung aufgetaucht. Darunter wurde verstanden, dass der behinderten Person nicht nur ein Recht auf Arbeit, sondern auch ein Recht auf ein menschenwürdiges Dasein ausserhalb von Anstalten eingeräumt werden musste. Das bedeutete, dass die Öffentlichkeit ihre Einrichtungen an die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen anzupassen hatte, damit ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben ermöglicht werden konnten. Die Bedürfnisse dieser Personen sollten vor allem bei der Städte- und Verkehrsplanung berücksichtigt werden.

Die Diskussionen zeigten deutlich, dass es in den einzelnen Ländern ein grosses Bedürfnis nach einer Rahmengesetzgebung für Rehabilitation gab.

Bereits 1956 war die Schweiz mit diesem Konzept in Kontakt gekommen. An einer internationalen Studientagung, die von den Vereinten Nationen, dem Internationalen Arbeitsamt, der Weltgesundheitsorganisation und dem Weltverband ehemaliger

Kriegsteilnehmer organisiert worden war, nahmen auch vier Vertreter/-innen von schweizerischen Behindertenorganisationen teil. Eingehend erörterten die Beteiligten den Begriff und die Ziele der Rehabilitation. Die Diskussionen zeigten deutlich, dass es in den einzelnen Ländern ein grosses Bedürfnis nach einer Rahmengesetzgebung für Rehabilitation gab. Im April 1959 erliess der Europarat in Strassburg die «Empfehlungen und Entschliessungen des Europarates zur Rehabilitation der Behinderten», die auch Richtlinien für die Planung und Gestaltung von öffentlichen Gebäuden enthielten. Damit die vom Europarat verabschiedeten Empfehlungen wirksam wurden, schlossen sich zahlreiche Organisationen verschiedener europäischer Länder zusammen, so auch die Invalidenverbände. Sie gründeten eine Dachorganisation, die den Namen «Fédération Internationale des Mutilés et Invalides du Travail et des Invalides Civils», kurz FIMITIC, bekam. Als nichtstaatliche Organisation wurde sie von der UNO anerkannt. Ihr Hauptziel war, die Sozialpolitik für die Behinderten in aller Welt zu koordinieren, damit die sozialen Leistungen, Dienste und Einrichtungen in den einzelnen Ländern möglichst nach Mindestnormen ausgerichtet würden. Zu diesem Zwecke richtete sie von Zeit zu Zeit Kongresse in einzelnen Ländern aus.

Im Mai 1964 führte die FIMITIC unter dem Patronat von Bundesrat Hans-Peter Tschudi auch einen Rehabilitationskongress in der Schweiz durch. Zum Abschluss des Kongresses an der EXPO in Lausanne fand in der grossen Halle der Landesausstellung der Tag der Invaliden statt. Zahlreiche Menschen mit Behinderungen aus der ganzen Schweiz kamen da zusammen, um für eine umfassende Rehabilitation in der Volkswirtschaft und Gesellschaft einzustehen. Im gleichen Jahr fand auch der 5. Welttag der Invaliden statt. In vielen Städten und Gemeinden der Schweiz organisierten die Invalidenverbände Veranstaltungen, bei denen sie für eine neue Behindertenpolitik der Rehabilitation warben.

Auf schweizerischer Bundesebene fand dieser neue Leitgedanke aber keinen Niederschlag. Für den Bundesrat und das Parlament war die Invalidenversicherung weiterhin das Mass aller Dinge. Nur im Bauwesen kam es zu einer Verbesserung. Durch das am 1.3.1966 in Kraft getretene Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus wurde der Bau von Invalidenwohnungen mit Vorzugszinsen besonders begünstigt. Zudem setzte der Bundesrat vier Jahre später aufgrund der Empfehlung des Europa-

rates von 1959 bundesrechtliche Richtlinien über bauliche Vorkehrungen für Behinderte in Kraft. Diese sollten bei Bauten, die der Bund erstellte oder subventionierte, berücksichtigt werden. Da der Bund aber nur für wenige Bauvorhaben zuständig war – das Bauwesen ist hauptsächlich eine kantonale oder kommunale Angelegenheit –, erzielten die Richtlinien kaum Wirkung.

Nicht viel besser sah es um das Engagement der Behindertenverbände aus. Sie setzten sich zwar intensiv mit dem Aspekt der Rehabilitation auseinander und forderten immer stärker die vollständige Integration von Menschen mit Behinderungen. Aber auch sie blieben mehrheitlich wirkungslos. So machte unter anderem der Zentralsekretär des Schweizerischen Invalidenverbandes (SIV, heute «Procap») Dr. Manfred Fink, der zu dieser Zeit die FIMITIC präsidierte, am 23.3.1969, dem offiziellen zehnten Welttag der Invaliden, darauf aufmerksam, dass die gesellschaftliche Eingliederung in der Schweiz noch beträchtliche Mängel aufwies. Die Bestrebungen für eine Integration Behinderter, so erklärte er, stiessen weiterhin auf zahlreiche Widerstände, beginnend in der Schule. Viele Schulhäuser – und dazu gehörten auch neuere Anlagen – würden nach wie vor nicht rollstuhlgängig gebaut. Körperbehinderte, die auf einen Rollstuhl angewiesen seien, könnten dadurch nicht die normale Volksschule besuchen. Fink forderte, dass in den technischen Hochschulen die angehenden Architekten und Ingenieure vermehrt mit dieser Problematik vertraut gemacht würden. Dabei konnten sie auf den Leitfaden für das behindertengerechte Bauen, der seit 1963 vom SIV herausgegeben wurde, zurückgreifen.

Auch die «Schweizerische Kommission für Rehabilitation» (heute «Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation SAR») versuchte in dieser Zeit, die gesellschaftliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Aufgrund einer Initiative des Zürcher Rheumatologen Dr. W. Belart setzte sich 1963 eine achtköpfige Fachärztegruppe intensiv mit der Frage auseinander, welche Massnahmen bei Bauten, im öffentlichen Raum und bei den öffentlichen Verkehrsmitteln notwendig wären, damit eine Eingliederung behinderter Menschen in der Schweiz möglich würde. Ihre Schlussfolgerungen fasste die Kommission in einer 19-seitigen Publikation mit dem Titel «Verkehrsprobleme Behinderter» zusammen. Eine grosse Breitenwirkung erzielte diese Publikation nicht, da sich einzig die Eingliederungs-

fachleute dafür interessierten. Immerhin wurden zwei Kommissionen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachmänner (VSS) darauf aufmerksam. Sie verfassten entsprechende Stellungnahmen, die zusammen mit den Vorschlägen der Kommissionen 1971 in einen öffentlichen Bericht mit dem Titel «Verkehrsprobleme körperlich Behinderter» einflossen.

Im gleichen Jahr fand auch die Internationale Konferenz von «Rehabilitation International» in Rom statt. Gewidmet war sie der Gesetzgebung für Menschen mit Behinderungen. Die Konferenzteilnehmer, zu der auch fünf Personen von Pro Infirmis gehörten, kamen überein, dass jedes Land eine Gesetzgebung erlassen sollte, die die vollständige Integration der Menschen mit Behinderungen in die Gemeinschaft zum Endziel hatte. Dadurch sollte jede einzelne Person mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, ein möglichst normales Leben zu führen, ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Konferenz nahm diese Grundsätze einstimmig an und empfahl, sie bei der Ausarbeitung gesetzlicher Vorlagen voll zu berücksichtigen. Um auf eine grössere Resonanz zu stossen, regte «Rehabilitation International» zudem eine weltweite Kampagne an und proklamierte die Periode von 1970–1980 zum Jahrzehnt der Behinderten. Die internationale Organisation erhoffte sich damit, dass die verschiedenen Regierungen in dieser Zeit weitere Massnahmen ergreifen und die Eingliederung stärker ausbauen würden. Sie empfahl, vor allem in die Ausbildung von Fach- und Hilfspersonen zu investieren und einfachere, wirtschaftlichere und wirksamere Methoden für die Integration von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten. Nur so könnten die Eingliederungsziele erreicht werden.

Situation Anfang/Mitte der 1970er-Jahre

In dieser Zeit gab es in der schweizerischen Behindertenpolitik zwei Stossrichtungen: einerseits diejenige der IV, die die Finanzierung von Renten, Hilfsmitteln, der beruflichen Eingliederung und von Sondereinrichtungen sicherstellte, was zur Folge hatte, dass für immer mehr Personen mit Behinderungen eine Sonderschulung oder eine «normale» Existenz zuhause bzw. in einem Wohnheim, einer Eingliederungs- oder Werkstätte möglich wurde. Andererseits diejenige der gesellschaftlichen Eingliederung und Integration, die vor allem auf den Schultern der Behindertenverbände lag und für

die sie unablässig lobbyierten. Gegen die mächtige IV, für die der Bund zuständig war, kamen aber die Behindertenorganisationen nicht an, weshalb sie sich hauptsächlich auf kantonaler Ebene engagierten. Erste Erfolge liessen dann auch nicht lange auf sich warten. Die beiden Kantone Bern und Genf verankerten 1970/71 neue, vielversprechende Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen im Baubereich. Ganz besonders hervorgetan hatte sich das Vorstandsmitglied des Schweizerischen Invalidenverbandes Berns (heute «Procap Bern»), Gotthelf «Godi» Bürki, der als selbst Betroffener um die Bedeutung des behindertengerechten Bauens wusste. Als Vertreter der Gemeindeverwaltung Köniz wurde er regelmässig bei Anliegen von Menschen mit Behinderungen miteinbezogen, so auch bei der Revision des Baugesetzes. Er setzte sich für bessere Bestimmungen im neuen kantonalen Baugesetz ein. Dabei empfahl er, nicht nur neue Regelungen für Wohnbauten und Gebäude mit Publikumsverkehr wie Restaurants, Läden, Kinos, Verwaltungsgebäude usw. aufzunehmen, sondern, als Novum für die Schweiz, auch eine Einsprachemöglichkeit für Behindertenorganisationen einzuführen. Die Widerstände dagegen waren aber zunächst sehr gross. Trotzdem gelang Bürki der Kraftakt, und 1969 wurde schliesslich das neue Baugesetz vom Parlament und ein Jahr später vom Volk verabschiedet. Der Regierungsrat erklärte sich auch bereit, in einer Vollzugsverordnung den Paragraphen aufzunehmen, dass bei Wohnungen für Behinderte und Betagte die Norm SNV 63 «Wohnungen für Gehbehinderte» anzuwenden ist. Erstmals sah hierzulande ein kantonales Gesetz griffige Massnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderungen vor.

Der Kanton Wallis entwickelte ein eigenes, für die damalige Zeit sehr fortschrittliches Gesetz über die gesellschaftliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen.

Kurz darauf zog der Kanton Genf nach. Die 1967 gegründete Association H.A.U. «Handicapés Architecture Urbanisme» wurde aktiv, als 1970/71 das Genfer Baugesetz zur Disposition stand, und versuchte entsprechende Regelungen im neuen

Gesetz zu verankern. Auch hier hatte diese Initiative Erfolg, und das Parlament verabschiedete im neuen Baugesetz gezielte Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen bei Baugesuchen für öffentliche Bauten, Gebäude mit Publikumsverkehr und beim subventionierten Wohnungsbau.

Noch weiter ging der Kanton Wallis. Im Nachgang zur UNO-Vollversammlung vom 9.12.1975, an der eine besondere Erklärung zu den Rechten von Behinderten verabschiedet wurde (Deklaration Nr. 3447), entwickelte der Kanton Wallis ein eigenes, für die damalige Zeit sehr fortschrittliches Gesetz über die gesellschaftliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen. Das Parlament beschloss am 12.5.1978 ein umfassendes Gesetz, das unter anderem Massnahmen zur Ausbildung, Beherbergung und zur sozialen und beruflichen Eingliederung dieser Personen vorsah (Titel: «Gesetz über die Massnahmen zugunsten Behinderter»), einzuführen. Die der Öffentlichkeit zugänglichen Bauten wie Kirchen, Schulen, Geschäfte, Herbergen, Theater, Kinos, Banken und Sport- und Verkehrseinrichtungen mussten, soweit wie möglich, so angelegt werden, dass der Zugang und die Nutzung durch körperlich behinderte Personen möglich wurden. Ferner wurde die öffentliche Hand angewiesen, in ihrem Verwaltungsbereich die Eingliederung und die berufliche Tätigkeit von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Und es musste auch eine kantonale Kommission für diese Personengruppe gebildet werden, in der alle interessierten Kreise vertreten waren. Gedacht war diese Kommission als beratendes Organ des Walliser Staatsrates, und sie sollte in allen Fragen, die die Menschen mit Behinderungen betreffen, die Exekutive unterstützen.

Auch die SBB begann, sich mit Fragen rund um Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Ende der 60er-Jahre hatte Dr. Fritz Nüscheler von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Eingliederung Behinderter (SAEB, heute «Inclusion Handicap») regelmässig zu einer Konferenz zwischen Behindertenorganisationen und den Verkehrsträgern eingeladen. Die SBB-Verantwortlichen waren deshalb mit dieser Thematik vertraut. Sie setzten eine Kommission für Behinderteninteressen ein, in der neben den Bahnen auch Vertreter der Wagenbaufirmen und der privaten Behindertenhilfe mitwirkten. Im August 1971 gab die Kommission erstmals ein verbindliches Merkblatt für den Konstrukteur von Personenwagen zur Erleichterung des Reisens von Behinderten

heraus. Es behandelte vor allem die Gestaltung der Treppenstufen und Haltestangen im Eisenbahnwagen. Weitere Detailanordnungen sollten folgen. Für Gehbehinderte und Rollstuhlfahrende war eine Zugfahrt aber weiterhin eine äusserst schwierige Angelegenheit. Der offizielle Zugang zum Perron führte praktisch immer über Treppen. Der Bahnsteig konnte, wenn überhaupt, nur über eine Gleisquerungsstelle für den Gepäckhandwagen stufenlos erreicht werden. Den Zugpassagieren war dieser Gleisübergang aber strengstens verboten, weshalb immer zuerst das Bahnhofpersonal kontaktiert und aufgeboten werden musste, was jedes Mal zu erheblichen Problemen führte.

Auch die Zugreise selbst war für die Rollstuhlfahrenden eine unangenehme Geschichte. Da die Platzverhältnisse und die Zugänglichkeit im Personenwagen für den Rollstuhl ungeeignet waren, reisten diese Fahrgäste meist abgesondert und allein im Gepäckwagen mit Koffern, Fahrrädern und Tieren. Um Rollstuhlfahrenden einen vertretbaren Komfort bieten zu können, beschloss die SBB 1973 schliesslich, in den neuen Gepäckwagen besondere «Invalidenabteile» einzurichten. Diese Abteile waren wie ein Zweitklasseabteil ausgerüstet. Nach einem Bericht der Schweizerischen Paraplegiker-Stiftung besass die SBB im Jahre 1975 insgesamt 30 Steuerwagen, 20 Gepäckwagen und sechs Personenwagen mit Gepäckabteil, die ein spezielles Abteil für Personen im Rollstuhl enthielten. Ein- und ausgeladen wurden die Rollstuhlfahrenden mit einem speziellen Hublift. Da aber oft nur wenig Zeit für den Ein- und Ausstieg blieb, trug das Bahnhofpersonal die Rollstuhlfahrenden meist hinein bzw. wieder heraus. Damit war die behinderte Person aber einer grossen Unfallgefahr ausgesetzt. Um die Zugfahrt für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, gab am 1.9.1975 das Eidgenössische Amt für Verkehr (heute «Bundesamt für Verkehr (BAV)») zusammen mit den SBB und der PTT eine Richtlinie über bauliche und technische Vorkehrungen für Behinderte im öffentlichen Verkehrswesen heraus (Reglement R 200.7). In diesem Papier wurde die Behindertengerechtigkeit für Bauten und Fahrzeuge festgelegt. Es verpflichtete aber die SBB weder zu einem stufenlosen Zugang zum Perron noch zu einem Rollstuhlabteil im normalen Personenwagen. Das neue Reglement brauchte daher lange, bis es Wirkung entfaltete. Erst 1983 nahmen die SBB einen Reisezugwagen in Betrieb, der im allgemeinen Fahrgastbereich einen integrierten Rollstuhlstellplatz besass.

Anfang/Mitte der 1970er-Jahre zeigten sich demnach erste Öffnungen in Richtung einer umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Die Integrationsbemühungen kamen aber über ein Schattendasein nicht hinweg. Insgesamt fehlte es an Power. Das änderte sich erst, als auch die Betroffenen selbst sich vermehrt einzumischen begannen.

Quellen:

- Publikation «Verkehrsprobleme Behinderter», Schweizerische Kommission für Rehabilitation, 1963
- Bericht der Eidg. Expertenkommission für die Revision der Invalidenversicherung vom 1.7.1966
- «Zurück ins aktive Leben», Dissertation von Ann-Karin Wicki, 2018
- Buch «Die schweizerische Behindertengleichstellung» Eric Bertels, 2016

Krüppel werden ist
nicht schwer
Krüppel
gegen
sehr.

Bild Seite 51: Behinderten-Demonstration in Bern, 6.6.1979 (© Schweiz. Sozialarchiv, Zürich)

Das neue Selbstbewusstsein der Menschen mit Behinderungen zeigte sich schon Ende der 1970er-Jahren. So organisierten Mitglieder des «Clubs Behinderter und ihrer Freunde (CeeBeF)» für den 6.6.1979 eine verbotene Kundgebung vor dem Bundeshaus in Bern, die als «Parlamentarierbesichtigung» getarnt worden war. Anlass zu dieser Demonstration gaben zum einen der Bericht einer Expertengruppe zur Überprüfung der Invalidenversicherung, der in einigen Punkten für die Betroffenen inakzeptabel war, zum anderen der Entscheid des Nationalrats, den Behinderten die Militärpflichtersatzsteuer trotz Kritik von zahlreichen Behindertenorganisationen nicht zu erlassen. Zwischen 200 und 250 Personen, viele davon selbst behindert, nahmen an dieser Demonstration teil. Verschiedene Personen hielten eindrucksvolle Reden. Zahlreiche Kundgebungsteilnehmer/-innen hatten auch grosse Spruchbänder mitgebracht. Damit machten sie deutlich, wo der Schuh drückte. So sah man Slogans wie «Jede Invalide muess fürs Militär no lide», «Helft uns, unsere Rechte wahrzunehmen» oder «Krüppel werden ist nicht schwer, Krüppel sein dagegen sehr».

Phase 4

Das UNO-Jahr der Behinderten und seine Folgen

In den 70er-Jahren begann auch die UNO, sich für die Belange der Menschen mit Behinderungen zu interessieren. Ihren Ursprung hatte dieses Engagement in der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen von 1948, vor allem aber im Sozialpakt, der 1966 in New York abgeschlossen worden war und schliesslich 1976 in Kraft trat. An der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 9.12.1975 wurde eine besondere Erklärung zu den Rechten der Behinderten verabschiedet (Deklaration Nr. 3447). Darin wird festgehalten, dass die Mitgliedsstaaten gemäss der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet sind, die Integration von Menschen mit Behinderungen weitestgehend zu fördern, damit diese ihre Fähigkeiten in den unterschiedlichsten Tätigkeitsbereichen entwickeln können. Als gemeinsame Basis und Bezugsrahmen für den Schutz dieser Rechte galt, dass Menschen mit Behinderungen, ungeachtet des Ursprungs, der Art und Schwere ihrer Behinderungen, dieselben Grundrechte wie die anderen Mitbürger ihres Alters haben, womit primär und insbesondere das Recht auf ein angemessenes Leben gemeint ist, das so normal und sinnerfüllt wie möglich sein soll. Das heisst insbesondere, dass Menschen mit Behinderungen dieselben bürgerlichen und politischen Rechte wie alle anderen und zudem Anspruch auf Massnahmen haben, die ihnen dazu verhelfen, eine grösstmögliche Selbständigkeit zu erlangen. Ferner sollen Menschen mit Behinderungen gegen jegliche Ausnutzung, gegen Bestimmungen und Behandlungen diskriminierender, beleidigender oder herabsetzender Art geschützt werden. Die UNO-Generalversammlung rief zu nationalen und internationalen Aktionen zum Schutz dieser Rechte auf.

Der 13. Weltkongress von «Rehabilitation International» nahm diesen Ball auf und anerkannte am 18.6.1976 die UNO-Deklaration als fundamentale Erklärung, die allen Personen mit Behinderungen, ohne Ausnahme, die gleichen zivilen und politischen Rechte garantieren soll. Ausserdem bestätigte der Kongress, dass Menschen mit Behinderungen Anspruch darauf haben, dass ihre speziellen Bedürfnisse in allen Phasen der Wirtschafts- und Sozialplanung berücksichtigt werden. Der Kongress stimmte

auch dem Grundsatz zu, dass diese Personen in jeder Stufe des Entscheidungsprozesses aktiv beteiligt werden sollten. Er empfahl den sofortigen Erlass von Gesetzen, die unter anderem die Mobilität im öffentlichen Verkehr, die Zugänglichkeit von öffentlichen Bauten und Nutzbarkeit von allgemeinen Diensten sowie die Bereitstellung von Wohnmöglichkeiten, die den speziellen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entsprächen, gewährleisten sollten.

Noch im gleichen Jahr, am 16.12.1976, verabschiedete die UNO eine weitere Resolution über die Verwirklichung der Rechte der Behinderten. Darin erklärte die Generalversammlung das Jahr 1981 zum Internationalen Jahr der Behinderten. Das Motto war: «Volle Teilnahme der Behinderten an allen Lebensbereichen». Das Jahr sollte, so die Vorstellung der Vollversammlung, unter anderem für die Verwirklichung folgender Ziele genutzt werden:

- Unterstützung der Behinderten bei der «physischen und psychischen Anpassung» an die Gesellschaft
- Förderung aller nationalen und internationalen Bemühungen, die den Behinderten die richtige Unterstützung, Ausbildung, Fürsorge und Anleitung verschaffen, geeignete Arbeitsmöglichkeiten verfügbar machen und ihre volle Eingliederung in die Gesellschaft sichern sollen
- Förderung von Untersuchungs- und Forschungsprojekten zur Erleichterung der praktischen Teilnahme der Behinderten am täglichen Leben, zum Beispiel durch die Verbesserung ihrer Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmitteln
- Erziehung und Unterrichtung der Öffentlichkeit über das Recht der Behinderten auf aktive Teilnahme an den verschiedenen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lebens
- und nicht zuletzt die Förderung wirksamer Massnahmen zur Verhinderung von Erwerbsunfähigkeit und zur Rehabilitation von Behinderten.

Alle Mitgliedstaaten und beteiligten Organisationen wurden aufgerufen, ihre Aufmerksamkeit auf die Festlegung von Massnahmen und Programmen zur Verwirklichung der Ziele des Internationalen Jahres der Behinderten 1981 zu richten.

Wie die Schweiz sich auf das UNO-Jahr 1981 vorbereitete

Obwohl die Schweiz zu dieser Zeit noch nicht UNO-Mitglied war (sie trat erst 2002 bei), übernahm sie die Jahresschwerpunkte der multinationalen Organisation. So auch jenen der Menschen mit Behinderungen für das Jahr 1981. Viele Behindertenorganisationen erkannten, dass dies ein guter Anlass war, die Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu thematisieren und einzufordern.

1978 unternahmen Pro Infirmis und ASKIO (heute «AGILE.CH») die ersten organisatorischen Schritte für das besondere UNO-Jahr. Ganz im Sinne von «Rehabilitation International», die wünschte, dass Personen mit Behinderungen aktiv daran beteiligt würden, engagierte sich auch der «Club Behinderter und ihrer Freunde», kurz CeBeeF genannt, von Anfang an in dieser Sache. Ein Jahr später konnte der Verein «Aktionskomitee für das Jahr der Behinderten, Schweiz 1981», abgekürzt AKBS 81, präsentiert werden, der als Hauptkoordinator alle wesentlichen Aufgaben für dieses spezielle Jahr leitete (das Sekretariat übernahm die ASKIO). Dem Verein traten 60 im Behindertenwesen tätige Organisationen und Hilfswerke bei. Als Geschäftsleiterin konnte die Juristin Dr. Irene Häberle gewonnen werden. Das Präsidium des neuen Vereins übernahm Gotthelf Bürki, Regierungsrat des Kantons Bern.

Das Organisationskonzept sah vor, Kommissionen zu gründen, die auf nationaler Ebene die Grundlagen zusammentrugen und Aktionen planten. In den Regionen wollte man Komitees bilden, die ihrerseits Aktionen durchführten. Erklärtes Ziel war, die verschiedenen Arbeitsgruppen und Komitees soweit wie möglich mit Menschen mit Behinderungen zu besetzen. Dies gelang auch mehrheitlich. So beteiligten sich in allen 25 regionalen und nationalen Komitees auch Personen mit Behinderungen. Um den Informationsaustausch zwischen den involvierten Organisationen und Komitees zu gewährleisten, schuf das Komitee ein spezielles Informationsbulletin. Es sollte jeden Monat und 3-sprachig erscheinen.

Für Aktionen und Grundlagen auf nationaler Ebene waren drei Kommissionen zuständig. Eine davon beschäftigte sich mit den architektonischen Barrieren, eine Zweite mit Rechtsfragen bzw. der Gesetzgebung und die Dritte mit der sozialen Integration. Die Kommission «Soziale Integration» war in vier Untergruppen

aufgeteilt. Sie bearbeiteten Themen wie gesamtschweizerische Aktionen, Arbeit, Schule und Kirche. Jede einzelne Kommission stellte themenbezogene Standpunkte, einen kurzen Forderungskatalog und Arbeitshilfen für die verschiedenen Verantwortlichen zusammen. Als übergeordneten Kernsatz verständigte man sich auf den Begriff «Full Participation (volle Beteiligung)». Alle Kommissionen, ausser die ökumenische, wurden nach dem Jahr 1981 wieder aufgelöst.

«Ich fordere die Allgemeinheit auf, Menschen mit einer Behinderung als vollwertige Glieder der Gesellschaft anzuerkennen. Dies ist eine Verpflichtung für alle Mitmenschen und muss über dieses UNO-Jahr hinausgehen.»

Bundesrat Dr. Hans Hürlimann

Das AKBS 81 plante für das UNO-Jahr der Behinderten verschiedene Medienauftritte. So wollte man zwei bis drei grössere Pressekonferenzen durchführen und die verschiedenen TV- und Radiosender motivieren, Berichte über das Leben von Menschen mit Behinderungen auszustrahlen. Ferner richtete das AKBS 81 einen Artikeldienst für Spezialmedien wie Lehrer-, Arbeitgeber- und Personalzeitungen sowie für die kirchliche Presse ein. In den Tageszeitungen waren Sonderausgaben geplant, die dann als Sonderdruck weiterverwendet werden sollten.

Unterstützt wurde die AKBS 81 von Anfang an vom EDI und insbesondere von Bundesrat Dr. Hans Hürlimann. Zusammen mit den Kantonen und Gemeinden finanzierte das EDI den Hauptanteil der AKBS 81-Aktionen.

Die wichtigsten Anlässe des UNO-Jahres der Behinderten

Das UNO-Jahr der Behinderten wurde mit einer schlichten Feier am 8.1.1981 im Kursaal Bern eingeläutet. Umrahmt durch Volkstänze des Freizeitclubs für geistig Behinderte und andere musika-

lische Darbietungen, hielten Bundesrat Dr. Hans Hürlimann, Ehrenpräsident des AKBS 81, der bernische Regierungsrat Gotthelf Bürki, Präsident des AKBS 81, und die Geschäftsleiterin Dr. Irene Häberli Ansprachen. Bundesrat Hürlimann erklärte, dass auch der Behinderte mit seinen Fähigkeiten, aber auch mit seinen Schwächen, zum vollwertigen Menschen berufen sei: «Ich fordere die Allgemeinheit auf, Menschen mit einer Behinderung als vollwertige Glieder der Gesellschaft anzuerkennen. Dies ist eine Verpflichtung für alle Mitmenschen und muss über dieses UNO-Jahr hinausgehen.» Er hoffe, so betonte Bundesrat Hürlimann, dass das UNO-Jahr mithelfe, dass gegenüber den Behinderten eine andere Einstellung entwickelt werde.

Ferner, so fand Bundesrat Hürlimann, solle das Jahr 1981 dazu dienen, den Behinderten vermehrt in die Mitte der Gesellschaft aufzunehmen, damit die Isolation, in der nach wie vor viele Menschen mit einer Behinderung lebten, durchbrochen werden könne. Mit einer Vielzahl von Aktionen, die die AKBS 81 wie auch die regionalen Komitees organisiert hatten, wollte man dieses Ziel erreichen. So organisierte das AKBS 81 insgesamt 14 Tagungen und Gesprächsrunden, 18 Ausstellungen und 12 spezielle Anlässe wie Konzerte, Führungen usw. Zusammen mit dem CeBeeF, der Schweizerischen Vereinigung der Gelähmten (ASPr) und dem Comité Romand de Défense des Handicapés organisierte das AKBS 81 am 20.6.1981 eine nationale Behindertenkundgebung in Bern. Rund 1200 Personen, davon 400 behindert, machten sich auf den Weg durch die Berner Innenstadt. Auf dem Bundesplatz hielten verschiedene Redner eine Ansprache. Gefordert wurden mehr Mitbestimmung, gerechtere Sozialleistungen und eine bessere soziale Integration. Als symbolisches Denkmal weihten die Kundgebungsteilnehmer ein rollstuhlgängiges WC vor dem Bundeshaus ein. Die Demonstration endete schliesslich mit einem bunten Fest. Am 21.3.1981 fand auch eine grosse Behindertenkundgebung im Palais des Nations in Genf statt. Rund 2000 Personen mit Behinderungen aus 30 Ländern versammelten sich mit ihren Begleitern im grossen Sitzungssaal der UNO.

Neben vielen anderen Personen wurden auch die Mitglieder der eidgenössischen Räte zur Vorführung eines Films über Probleme der Behinderten eingeladen. Das Interesse war aber seitens der Politik gering. Die teilnehmenden Parlamentarier konnte man an einer Hand abzählen. Mehr Erfolg hatte das AKBS

81 bei den Medien. Alle Zeitungen berichteten regelmässig über den Alltag von Menschen mit Behinderungen. Sie interviewten dazu die Betroffenen und thematisierten deren Anliegen in breiter Form. Auch das Radio und Fernsehen ging in einigen Sendungen auf dieses Thema ein. So widmete das Deutschschweizer Fernsehen am 25.3.1981 die Sendung «Telebühne» vollständig der Problematik behinderter Menschen. Telebühne war eine Nachfolgesendung der Telearena, die aber nur zwischen 1980–1982 ausgestrahlt wurde. Die Einschaltquoten lagen durchschnittlich bei 25 Prozent.

Was hat das UNO-Jahr den Menschen mit Behinderungen gebracht? Was hat sich verändert?

Eines vom Wichtigsten in diesem Jahr war, dass Menschen mit Behinderungen vermehrt aktiv wurden und in der Öffentlichkeit offen in Erscheinung traten. Viele von ihnen engagierten sich zum ersten Mal selbst für ihre Anliegen. Dies war ja auch das Ziel von «Rehabilitation International», die in ihrer Erklärung von 1976 darauf bestand, dass behinderte Personen an jeder Stufe des Entscheidungsprozesses aktiv beteiligt werden müssten. Viele Betroffene fanden rückblickend, dass behinderte Menschen in der Gesellschaft erstmals so richtig Gehör gefunden hätten. Erfreulich fallen zudem die vielen Presse- und Medienberichte rund um das Leben behinderter Menschen auf. Dabei versuchten die Berichterstatter die Behinderten als aktive Menschen darzustellen und das zu betonen, was er/sie kann, und nicht, was ihm/ihr fehlt. Dies führte in der Bevölkerung sicher zu einer gewissen Sensibilisierung für die Probleme von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft.

Durch die verschiedenen Aktivitäten konnte auch aufgezeigt werden, dass eine Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe war. Eine Aufgabe, die sowohl staatliche als auch private Institutionen betraf und viele wichtige Bereiche des Lebens wie Schule, Ausbildung, Wohnen, Freizeit, Mobilität, Arbeit, usw. tangierte. Es wurde deutlich, dass es nicht genügte, einfach an einem Ort etwas zu verbessern, sondern es brauchte einen umfassenden Ansatz, der die verschiedenen Bereiche miteinander verband.

Zudem entstanden dank des UNO-Jahres der Behinderten viele kleinere Dienstleistungen, die das Leben von Men-

schen mit Behinderungen im Alltag ein Stück weit vereinfachten. So trugen beispielsweise die Tixi-Taxis, die in Basel und Zürich um diese Zeit ihren Betrieb aufnahmen, entscheidend dazu bei, dass die Mobilität vieler Rollstuhlfahrender besser wurde.

Wichtig war aber auch die Arbeit der juristischen Kommission des AKBS 81. Sie untersuchte unter anderem die rechtliche Situation in vielen Kantonen und machte deutlich, dass einige kantonale Regelungen wie Vormundschaftsrecht, Krankenversicherung, Baugesetzgebung usw. grössere Mängel aufwiesen. Einige Politiker nahmen das UNO-Jahr der Behinderten zum Anlass, um Postulate einzureichen und eine Verbesserung einzufordern. In verschiedenen Kantonen konnten so entsprechende Gesetzesanpassungen erzielt werden.

«Ich glaube nicht, dass viele Aktionen zu einem Umdenken und zu einem konkreten Handeln geführt haben. Viele Leute haben Angst vor den Auswirkungen einer weiteren Integration behinderter Menschen.»

Dr. Irene Häberle, Geschäftsleiterin AKBS 81

Als leider nicht so erspriesslich erlebte das AKBS 81 die Zusammenarbeit mit den 60 verschiedenen Mitgliedorganisationen. Am Anfang hatten die Verantwortlichen noch die Hoffnung, dass für dieses besondere Jahr die üblichen Rivalitäten in den Hintergrund rücken und alle gemeinsam am gleichen Strick ziehen würden. Die Erfahrungen waren aber noch negativer als sonst. Zudem zeigte sich, dass viele Organisationen Mühe hatten mit der konkreten Zusammenarbeit von Betroffenen. Dr. Irene Häberle, die nach drei Jahren intensiver Geschäftsleitung des Vereins AKBS 81 am Ende ihrer Kräfte war, äusserte sich daher auch skeptisch über die Nachhaltigkeit des UNO-Jahres: «Ich glaube nicht, dass viele Aktionen zu einem Umdenken und zu einem konkreten Handeln geführt haben. Viele Leute haben Angst vor den Auswirkungen einer weiteren Integration behinderter Menschen.» Sie sah die Zukunft alles andere als rosig, denn den Widerstand der Eta-

blierten empfand sie als sehr gross. Und dann ist natürlich auch vieles eine Frage des Geldes. Am Verständnis, so stellte Dr. Irene Häberle fest, mangle es nicht, aber dadurch sei eigentlich nichts gewonnen. Zum Abschluss des UNO-Jahres gab das AKBS 81 ein Manifest mit zwölf Postulaten heraus. Dies in der Hoffnung, dass einiges davon in Zukunft weiterverfolgt und in die Tat umgesetzt werden würde.

Welche Lehren zog der Bundesrat aus dem UNO-Jahr der Behinderten?

Mit dem Manifest richtete das Aktionskomitee für das Jahr der Behinderten einen Appell an die Behörden und Öffentlichkeit, auch in den kommenden Jahren zu einer zeitgemässen Behindertenpolitik beizutragen. Dabei wurde 12 Forderungen aufgestellt, die unter den Titel «Nicht mehr ohne und nicht mehr für die Behinderten, sondern mit den Behinderten», «Gesellschaftliche Integration des Behinderten» und «Rechtliche Forderungen» zusammengefasst waren. Gespannt war man nun, was Bundesrat Hürlimann an der Abschlussveranstaltung zum «Jahr des Behinderten» am 6.4.1982 sagen würde, welche Lehren er aus dem vergangenen Jahr gezogen hatte und welche Massnahmen der Bundesrat für die Zukunft planen würde. Bundesrat Hürlimann blickte dann auch sehr wohlwollend auf 1981 zurück. Das Jahr, so verkündete er, sei für ihn ein grosses Geschenk gewesen, und gleichzeitig ein Appell, dem Behinderten in einer natürlichen und offenen Selbstverständlichkeit zu begegnen, sich ihm gegenüber zu öffnen und mit ihm zusammen seine Anliegen und Probleme in unserer heutigen Gesellschaft zu erfahren. Die immer wieder gebrauchten und berechtigten Parolen der Integration, so betonte er, seien mehr als eine berufliche Eingliederung gewesen. Es handle sich dabei um die echte Integrierung der Behinderten. Zwei Aspekte hob Bundesrat Hürlimann speziell hervor:

1. «In der Invalidenversicherung werden sich Folgen zeitigen…» Das bedeute, so erklärte er weiter, dass bei der nächsten Revision der Invalidenversicherung den Erfahrungen des letzten Jahres speziell Aufmerksamkeit geschenkt werde.
2. «… aber auch das Selbstbewusstsein der Behinderten wurde gestärkt.» Für Bundesrat Hürlimann war sichtbar, dass es gelang, die Probleme der behinderten Menschen den Medien verständlich

zu machen. Mit kleinstem Aufwand und wegen der Bereitwilligkeit von Presse, Radio und Fernsehen konnte eine grosse Ausstrahlung erreicht werden, die auch in Zukunft ihre Auswirkungen haben wird. Welche Folgen er meinte, sagte er nicht, und auch sonst gab es keinerlei konkreten Hinweise auf Verbesserungen.

Für viele Beteiligte und Betroffene war die Abschlussrede von Bundesrat Hürlimann eine grosse Enttäuschung. All die Forderungen, die man im vergangenen Jahr thematisiert hatte und die schliesslich in das Manifest eingeflossen waren, waren anscheinend beim Bundesrat nicht angekommen. Ein Sinneswandel zeichnete sich nicht ab. Weiterhin setzte der Bundesrat, so musste man Hürlimanns Worten entnehmen, voll und ganz auf die IV. Einen weitergehenden Handlungsbedarf sah der Bundesrat nicht. Aus seiner Sicht erfüllte die IV die allermeisten Anliegen der Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.

Für viele Betroffene war aber klar: Die IV genügte nicht. Um voranzukommen, mussten vor allem bestehende Barrieren abgebaut werden. Menschen mit Behinderungen brauchten die gleiche Rechte und Chancen wie die Nichtbehinderten. Und nun war auch klar: Eine moderne Behindertenpolitik in der Schweiz würde nicht vom Bundesrat kommen. Das zeigte sich auch deutlich, als der Bundesrat die Frage der Schaffung einer eidgenössischen Kommission für Behindertenfragen prüfte.

Bundesrat lehnt eidgenössische Kommission für Behindertenfragen ab

Den Effort des UNO-Jahrs der Behinderten wollte man nutzen und regte beim Bundesrat die Schaffung einer Kommission für Behindertenfragen auf eidgenössischer Ebene an. Gotthelf Bürki, Präsident des AKBS 81, brachte nach Abschluss des UNO-Jahrs dieses Anliegen ein (bereits 1976 hatten verschiedene Organisationen beim Bund ohne Erfolg ein Mitspracherecht verlangt). Bürki stellte fest, dass ein solcher Beirat dringend benötigt wurde, denn es fehlten nicht nur eine Statistik über Art und Zahl der Behinderten, sondern auch fundierte Angaben über die allgemeine Situation dieser Menschen. Er schlug vor, dass eine neue Kommission analog der eidgenössischen Jugendkommission oder der eidgenössischen Kommission für Frauenfragen aufgebaut werde. Hauptaufgabe des

neuen Gremiums müsse sein, die gegebene Situation der Behinderten umfassend zu durchleuchten und ausgehend von den neuen Unterlagen einen realisierbaren Massnahmenkatalog zu erarbeiten. Natürlich hätten, so Bürki, in einer solchen Kommission auch die Betroffenen selbst Einsitz zu nehmen, so wie dies bei der AKBS 81 der Fall gewesen war. Und verankert werden sollte der neue Ausschuss im Departement des Innern und nicht, wie üblich, im Bundesamt für Sozialversicherungen, da es sich dabei um eine allgemeine Aufgabe handle, die Bereiche wie Verkehr, Bildung, Wohnen abdecke.

«Überall spielen Behindertenfragen eine Rolle. Darum streben wir ein solches Gremium an, das einen Gesamtüberblick schaffen müsste, ähnlich wie das die Frauen- und Jugendkommission auf Bundesebene in ihren Bereichen leistet.»

Martin Stamm, Zentralsekretär der ASKIO (heute «AGILE.CH»)

Während der nächsten drei Jahre wurde der Sinn und Zweck einer solchen Kommission eingehend erörtert. Von Anfang an machte der Bundesrat aber deutlich, dass er die Schaffung einer solchen Kommission als unzweckmässig erachtete. Ende 1982 lehnte er in einem Schreiben an 20 ausgewählte Organisationen eine Kommission mit eidgenössischem Status ab. Zwar lobte Bundesrat Hürlimann einmal mehr die Arbeit des AKBS 81, das versucht hatte, die Interessen aller Menschen mit Behinderungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. «Diese Bestrebungen bedürfen unbedingt der Fortsetzung und der Realisierung», beteuerte er. Eine eidgenössische Kommission, die primär Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Bundesbehörden zu erarbeiten habe, sei dazu aber nicht der richtige Ort. Stattdessen schlug Hürlimann unter den Vereinigungen der privaten Behindertenhilfe die Gründung eines «koordinierenden Gremiums für Behindertenfragen» vor, ein Forum, «das gemeinsame und gleichgerichtete Probleme bespricht, angeht und vertritt». Hürlimann lud denn auch

gleich zu einer Aussprache zusammen mit dem BSV ein. Da das EDI aber ab Januar 1983 an Alphons Egli überging, wurde der Termin auf Mitte 1983 angesetzt. Hürlimann legte Egli ans Herz, die Sachlage nochmals genau zu überprüfen.

In einem Schreiben Anfang 1983 an den neuen Bundesrat Egli erinnerten die Behindertenorganisationen daran, dass mit der Dachorganisationen-Konferenz der privaten Invalidenhilfe (DOK) bereits seit langem ein solches Gremium bestünde und eine Parallelorganisation darum keinen Sinn machen würde. Ein zusätzliches Forum sei unnötig und könnte auch nicht eine eidgenössische Kommission ersetzen. Martin Stamm, Zentralsekretär der ASKIO (heute «AGILE.CH»), hielt dazu fest: «Überall spielen Behindertenfragen eine Rolle. Darum streben wir ein solches Gremium an, das einen Gesamtüberblick schaffen müsste, ähnlich wie das die Frauen- und Jugendkommission auf Bundesebene in ihren Bereichen leistet».

Bundesrat Egli lud daraufhin 20 ausgewählte Organisationen auf den 27.4.1983 zu einer Aussprache nach Bern ein. An dieser Konferenz wurde eingehend über die Rolle und Aufgaben einer möglichen eidgenössischen Kommission gesprochen. Um die diskutierten Vorstellungen klar zu Papier zu bringen, wurde festgelegt, eine ad hoc-Kommission unter der Leitung von Alt-Regierungsrat Paul Manz einzusetzen. Diese verarbeitete alle Stellungnahmen und legte schliesslich Anfang 1984 dem Bundesrat eine offizielle Eingabe der Behindertenorganisationen vor. Laut dieser Grundlage hätte sich die Behindertenkommission folgenden Aufgaben angenommen:

1. Periodische Berichterstattung über die Lage Behinderter in der Schweiz
2. Beschaffung von Unterlagen zur Gestaltung einer schweizerischen Behindertenpolitik
3. Vernehmlassungen zu Vorlagen des Bundes, die Behinderte im weiten Sinne des Wortes betreffen
4. Erledigung von Arbeiten gemäss besonderem Auftrag des Bundesrats oder der Departemente
5. Ausarbeitung eigener Empfehlungen oder Anträge zuhanden des Bundesrats oder der Departemente und zuhanden kantonaler und kommunaler Instanzen im Hinblick auf die Stellung der Behinderten, ihrer Anliegen und Bedürfnisse.
6. Behandlung von Fragen, welche die Verhütung von Behinderun-

gen zum Ziel haben.

Leider bestand aber innerhalb der über 60 Organisationen der Behindertenhilfe in der Schweiz keine einheitliche Haltung zu der Kommissionsfrage. Vor allem der Schweizerische Invalidenverband SIV (heute «Procap») scherte aus. Der Zentralsekretär Manfred Fink lehnte sowohl eine eidgenössische Kommission als auch die Idee Hürlimanns eines koordinierenden Gremiums kategorisch ab. «Ich sehe nicht, wie eine Kommission aus Fachleuten, die vielleicht nicht einmal Behinderte sind, die Probleme besser anpacken soll, als dies bisher geschehen ist», sagte Fink.

Diese Opposition war auch dem Bundesrat zu Ohren gekommen. Bundesrat Alphons Egli liess darum Mitte April 1985 verlauten, dass der Bundesrat einen solchen Beirat als zu wenig effizient erachte. Bei der Nomination der Kommissionsmitglieder müsse man auch mit beachtlichen Spannungen innerhalb des Behindertenwesens rechnen, da nicht alle Organisationen ein solches Komitee befürworteten. Zudem, so fand der Bundesrat, schenkten Behörden und die Bevölkerung den Anliegen der Behin derten bereits genügend Beachtung. «Ursprüngliche prioritäre Forderungen konnten erfüllt werden oder traten angesichts veränderter Verhältnisse in den Hintergrund», hielt Egli fest. Was genau damit gemeint sein könnte, ging aber aus Eglis Schreiben nicht hervor. Das Einzige, was das EDI tun könne, so Egli, sei, eine aktive und logistische Hilfe bei der Informationsbeschaffung zu leisten. Damit war das Anliegen einer eidgenössischen Kommission für Behindertenfragen für den Bundesrat vom Tisch.

ASKIO rüstet auf

Das UNO-Jahr des Behinderten verlangte vielen Menschen mit Behinderungen und Behindertenvertretern einiges ab. Immer wieder gab es Sitzungen und Veranstaltungen, denen man beiwohnen und an denen man sich aktiv beteiligen musste. Nach dem anstrengenden Jahr traten deshalb bei vielen Organisationen gewisse Ermüdungserscheinungen auf. Sie zogen sich zurück, ernüchtert auch durch die unzureichende Reaktion des Bundesrats auf die zentralen Forderungen.

Eine Ausnahme bildete die Dachorganisation ASKIO (heute «AGILE.CH»). Sie nahm noch im Jahr 1981 einen

grösseren personellen Ausbau vor. Neben zwei weiteren Sachbearbeitern, die selber behindert waren, wurde Martin Stamm als Zentralsekretär angestellt. Stamm war im Alter von 1½ Jahren an Polio erkrankt und daher Rollstuhlfahrer. Nach der kaufmännischen Lehre absolvierte er ein Studium als Sozialarbeiter und beteiligte sich in verschiedenen Kommissionen der Behindertenselbsthilfe. Da er politisch sehr interessiert war, kandidierte er zudem für den Landesring der Unabhängigen (LdU) bei den Wahlen für den Bieler Stadtrat. Im gleichen Jahr, als er sich für die operative Leitung der ASKIO zur Verfügung stellte, gelang ihm auch den Einzug ins Bieler Parlament. Bei seiner Anstellung als ASKIO-Zentralsekretär vereinte er drei wesentliche Eigenschaften: Betroffenheit, Erfahrungen in der Behindertenselbsthilfe und politisches Engagement. Er war die ideale Figur, um das Ziel der ASKIO, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen in der Politik voranzubringen, umzusetzen.

Das neue Schlagwort lautete «Behindertenpolitik – und wie wir uns einbringen können».

Ab 1981 begann die ASKIO, sich konzentrierter mit den Fragen rund um die Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. In regelmässig herausgegebenen Nachrichten erschienen nun immer wieder Berichte über das behindertengerechte Bauen, den öffentlichen Verkehr und die Integration behinderter Kinder in die Regelschule. Nach dem Scheitern des Antrags an den Bundesrat zur Bildung einer eidgenössischen Kommission für Behindertenfragen war der ASKIO klar, dass behinderte Menschen sich stärker in der kantonalen Politik einmischen mussten. Der Dachverband begann deshalb, Seminare für politisch interessierte Personen mit und ohne Behinderungen zu organisieren. Das neue Schlagwort lautete «Behindertenpolitik – und wie wir uns einbringen können». Als Referenten eingeladen wurden Personen mit Behinderungen, die bereits politische Erfahrungen hatten wie der Bieler Grossrat Marc F. Suter oder der Gemeinderat der Stadt Zürich Joe A. Manser. Die ASKIO erhoffte

sich, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aufzeigen zu können, dass politisches Engagement keine lustlose oder lusttötende Beschäftigung war.

Erfolge blieben nicht aus. Am 17.5.1990 luden die SBB rund 1‘200 Ehrengäste zur festlichen Einweihung der S-Bahn in Zürich ein. Weit über 100 Menschen mit Behinderungen, davon ein grosser Teil im Rollstuhl, nahmen ebenfalls daran teil, wenn auch ungeladen. Sie protestierten, dass zum wiederholten Male neue Züge in den Verkehr genommen wurden, aus denen ein grosser Teil der Behinderten ausgeschlossen waren. Weder waren die neuen Doppelstockwagen zugänglich für die Rollstuhlfahrenden noch gab es entsprechende Erleichterungen für Sehbehinderte. Im Anschluss an verschiedene Ansprachen standen die behinderten Teilnehmer Spalier für alle ankommenden Ehrengäste. Für die meisten Festbesucher war dies ein ungewohnter und unangenehmer Empfang. Die Neue Zürcher Zeitung NZZ berichtete am nächsten Tag dann auch ausführlich über die Einweihung und die Demonstration der Behinderten. Die Zeitung kam zum Schluss, dass diese Peinlichkeit hätte vermieden werden können, wenn den Behinderten rechtzeitig und deutlich genug erklärt worden wäre, dass die S-Bahn nicht für sie bestimmt sei. Nun war der Bann gebrochen. Immer mehr Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen machten durch politische Aktionen auf sich aufmerksam. So organisierte die ASKIO am 31.8.1991 eine Kundgebung in Bern zum 10. Jahr nach dem UNO-Jahr der Behinderten. Unter dem Motto «Und sie bewegen sich doch!» demonstrierten mehrere hundert Menschen für eine behindertengerechte Gesellschaft. In einer Resolution, die auf dem Bundesplatz verabschiedet wurde, forderten die Teilnehmer ein existenzsicherndes Mindesteinkommen und die Aufhebung jeder sozialen Diskriminierung.

Auch an anderen Orten markierten die Menschen mit Behinderungen nun Präsenz. Beispielsweise lancierten Pro Infirmis, der Schweizerische Invalidenverband SIV (heute «Procap») und die SP im Kanton Basel-Stadt 1992 eine Initiative für eine Baugesetzrevision. Der Grund: Die Basler Regierung war trotz mehreren politischen Vorstössen nicht bereit, griffige Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen im kantonalen Baugesetz zu verankern. Zudem wollte man in Basel endlich konkrete Verbesserungen für sie im öffentlichen Nah- und Regionalverkehr sehen. Zahlreiche Rollstuhlfahrer aus Basel, Zürich und

Bern führten darum mit den örtlichen Behindertenorganisationen eine eindrückliche Rollstuhlstuhldemo durch mit dem Titel «Au miir wänn Bus und Trämli fahre» (kurz danach wurde in den beiden Basler Kantonen eine entsprechend lautende Volksinitiative eingereicht). Auch in der Stadt Bern wurden die Menschen mit Behinderungen aktiv. 1994 genehmigte der Souverän mit deutlichem Mehr die Anschaffung von 30 Niederflurbussen mit ausfahrbaren Rampen für Rollstuhlbenützer/-innen. Es handelte sich dabei um eine Variantenabstimmung: Den Stimmbürgern der Stadt Bern stand eine Version mit und eine ohne Rampe zur Auswahl. Die erstgenannte Variante obsiegte, was unter anderem dem engagierten Auftreten verschiedener Rollstuhlfahrer zu verdanken war.

Fortschritte im öffentlichen Verkehr und bei der Architektur

Der öffentliche Verkehr war nach dem UNO-Jahr der Behinderten von den Behindertenorganisationen immer stärker in die Kritik geraten. Immer weniger wurde verstanden, weshalb die Transportunternehmungen kein Konzept für die Integration von Menschen mit Behinderungen vorweisen konnten. Besonders die SBB waren unter Beschuss. Sie bauten ihre Dienstleistungen daher zugunsten von Menschen mit Behinderungen aus. Anlässlich der Tagung Bahn 2000 vom 14.11.1987 gaben sie die Schaffung einer speziellen Anlauf- und Koordinationsstelle für Behindertenfragen bekannt. Weiter entschieden die SBB, keine unbegleiteten Züge mehr einzusetzen und ein längeres Investitionsprogramm zur Erhöhung der Perronkanten auf 55 cm einzuleiten. Damit bezweckte man, den Einstieg für Gehbehinderte zu vereinfachen. Ferner plante die SBB, die Signalisation in den Bahnhöfen zu verbessern. Das waren nur kleine Verbesserungen, aber die SBB versprach, dass bald grössere folgen sollten.

Zwei Jahre später stellte die SBB das erste Behindertenbahnkonzept der Schweiz vor. Zentrales Merkmal der Anpassung war das Stützpunktbahnhofsystem mit speziellen Einrichtungen für das Ein- und Ausladen von Rollstühlen. In 49 SBB- und 7 anderen Bahnhöfen sahen die SBB die Installation von sogenannten Mobilliften vor. Noch im gleichen Jahr beschloss die SBB-Generaldirektion die Erarbeitung einer Studie, die umfassend beschreiben sollte, wie die SBB und die anderen Anbieter das ge-

samte Eisenbahnnetz für behinderte und betagte Kunden nutzbar machen könnten. Im Oktober 1989 sollte an einer grossen Pressekonferenz die Studie veröffentlicht werden. Doch die Vorarbeiten für diese Studie verzögerten sich. Erst Anfang 1994 erteilte das Bundesamt für Verkehr (BAV) schliesslich den Auftrag an die Firma Ernst Basler und Partner AG, Zollikon, die Studie an die Hand zu nehmen. Das Ingenieurunternehmen legte nach über einem Jahr intensiver Arbeit das Resultat seiner Untersuchungen vor. Dabei kam es zum Schluss, dass sich die technischen und betrieblichen Schwierigkeiten für ein behindertengerechtes Verkehrssystem ohne weiteres beheben liessen. Durch eine klare politische Absicht und die Bereitstellung der notwendigen Mittel lasse sich das gesamte Eisenbahnnetz für mobilitätsbehinderte Menschen zugänglich und nutzbar machen. Ob die SBB und die anderen Gesellschaften dies auch wirklich wollten, war aber alles andere als sicher. Bei der Vorstellung der Studie verkündeten die Vertreter der verschiedenen Transportunternehmungen nämlich, dass mit dieser Studie nur eine «Art Auslegeordnung» vorliege. Sie bezeichneten das von Ernst Basler und Partner erarbeitete Arbeitspapier als «Wunschkatalog der Mobilitätsbehinderten».

Die Transportunternehmungen bezeichneten das von Ernst Basler und Partner erarbeitete Arbeitspapier als «Wunschkatalog der Mobilitätsbehinderten».

Besser sah es im Bauwesen aus. Dank der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen (heute «Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle»), die 1981 durch drei Architekten aus der Taufe gehoben worden war, konnten in zahlreichen Kantonen wesentliche Fortschritte erzielt werden. Durch ihre Interventionen besassen Ende der 1980er-Jahre die meisten Kantone Vorschriften für Menschen mit Behinderungen für Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr. Die Unterschiede waren aber gross, und bei den Regelungen für den Wohnungsbau hielten sich viele Kantone weiterhin stark zurück. Das Gleiche galt

bei den Einsprachemöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen bzw. deren Organisationen. Nur wenige Kantone hatten dieses wichtige Instrument für die Durchsetzung der behindertengerechten Bauforderungen eingeführt. So richtig ernst nahmen sie die Bedürfnisse dieser Randgruppe noch nicht.

Bundesrat passt die IV-Renten und Taggelder an und sichert die Finanzierung der IV

Der Bundesrat war in der Zwischenzeit nicht ganz untätig geblieben. Er hatte am 21.11.1984 dem Parlament eine Botschaft für die 2. Revision der Invalidenversicherung eingereicht. Die Teilrevision bezweckte in erster Linie eine feinere Abstufung der IV-Renten nach dem Invaliditätsgrad. Damit sollten in Zukunft neben den bisher üblichen halben und ganzen Renten auch Viertels- und Dreiviertelsrenten ausbezahlt werden können. Im Weiteren wollte der Bundesrat die Lage der Jugendlichen mit Behinderungen verbessern, indem Versicherte in erstmaliger beruflicher Ausbildung sowie minderjährige Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren, wie andere Menschen mit Behinderungen in der Eingliederung Taggelder, anstatt wie bisher nur Renten, zugesprochen erhalten können. Von Verbesserungen im Bereich der sozialen Integration, wie dies die ASKIO gefordert und Bundesrat Egli eine paar Monate vorher bei einer Aussprache mit dem ASKIO-Zentralsekretär Martin Stamm noch zugesichert hatte, war nichts zu entdecken. Stamm hatte verlangt, dass in der nächsten Revision der IV zusätzlich ein klarer Auftrag für eine soziale Integration festgeschrieben werde.

Die Kosten der IV waren ab Mitte der 1970er-Jahre stark gestiegen. Zum einen war dies auf den Übergang von der früheren Basisrente zu einer weitgehend existenzsichernden Rente zurückzuführen, zum anderen auf Mehrleistungen für die Sonderschulung, für Dauerwerkstätten und Behindertenwohnheime. Um die Finanzierung auch in Zukunft sicherzustellen, bat der Bundesrat in seiner Botschaft um eine Ermächtigung, die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber um höchstens zwei Lohnpromille zu erhöhen. Diese Befugnis wollte der Bundesrat vorerst nur zur Hälfte ausnützen. Die andere Hälfte stellte eine Sicherheitsreserve dar, falls ein finanzielles Ungleichgewicht entstünde.

Das Parlament befürwortete die Revision. Ausser

der Einführung einer Dreiviertelsrente wurden alle anderen Anträge des Bundesrates am 9.10.1986 vom Parlament gutgeheissen. Ein Referendum blieb aus.

Quellen:
- Artikel «Wer soll Behinderte und ihre Interessen wirksam vertreten?», Basler Zeitung, 18.2.1983
- Artikel «Eine eidgenössische Kommission für Behindertenfragen?», NZZ, 26.4.1983
- Artikel «Vor der Schaffung einer Kommission für Behindertenfragen?», NZZ, 20.1.1984
- Artikel «Bundesrat Egli gegen eine Behindertenkommission», NZZ, 19.4.1985
- Diverse ASKIO-Nachrichten
- Diverse BSV-Internetberichte über die Invalidenversicherung
- Buch «Die schweizerische Behindertengleichstellung», Eric Bertels, 2016

Volksabstimmung am 18. Mai 2003

Für 700 000 Menschen ist Ausgrenzung ein Teil unserer Kultur.

« JA ZUM FREIEN ZUGANG » ZUR BEHINDERTEN-INITIATIVE

SCHWEIZERISCHES KOMITEE «**JA** ZUM FREIEN ZUGANG – **JA** ZUR BEHINDERTENINITIATIVE», MARKTGASSE 31, 3001 BERN, www.freierzugang.ch

Bild Seite 71: Plakat der nationalen Volksabstimmung vom 18.5.2003 (© Pro Infirmis Schweiz)

Die Abstimmung vom 18.5.2003, die durch die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» ausgelöst worden war, markierte einen Meilenstein in der Behindertenpolitik. Noch nie waren die Anliegen von Menschen mit Behinderungen so intensiv thematisiert worden wie bei dieser Vorlage. Die Reaktionen der Bevölkerung waren teilweise zwiespältig, und leider ging die Abstimmung verloren. Trotzdem hatte der Entscheid zwei positive Auswirkungen: Zum einen wurde der Gegenvorschlag der Regierung angenommen und das neue Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) 2004 in Kraft gesetzt. Zum anderen wurde mit dieser Abstimmung eine breite Sensibilisierung der Bevölkerung für die Gleichstellungsanliegen dieser Menschen erreicht. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass in den folgenden Jahren an zahlreichen Orten ein wirklicher Abbau von bestehenden Barrieren stattfand.

Phase 5

Initiativen für Gleichstellung und Assistenzentschädigung; IV wird abgespeckt

Anfang der 1990er-Jahre standen sich in der Behindertenpolitik der Schweiz zwei Fronten gegenüber: Da war einerseits das Machtmonopol «Invalidenversicherung (IV)», das mit einem Mix aus Renten, Hilflosenentschädigung und Ergänzungsleistungen für eine gewisse materielle Sicherheit bei den Menschen mit Behinderungen sorgte. Gleichzeitig kümmerte sich die IV um die Sonderschulung. Sie übernahm das Schul-, Kost- und Fahrgeld für Absolventen der Sonderschule. Das Leitmotiv «Eingliederung vor Rente» verfolgte die IV mit grossem Einsatz, indem sie Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Umschulung und sämtliche notwendigen Hilfsmittel am Arbeitsplatz sowie zur Überwindung des Arbeitsweges anbot. Doch die Erfolge waren bescheiden, da es weiterhin an Arbeitsstellen in der freien Wirtschaft mangelte. Dafür wuchs die Anzahl Behindertenwohnheime und Werkstätten stetig an. Viele Menschen mit Behinderungen hatten den Eindruck, dass die IV und mit ihr der Bundesrat eine separierende Behindertenpolitik verfolgte, die die Versorgung zum Hauptziel hatte. Von einer Öffnung zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe keine Spur. Es schien gerade so, als ob der Bundesrat befürchtete, damit eine Büchse der Pandora zu öffnen.

Auf der anderen Seite stand die Forderung der Betroffenen und Behindertenorganisationen nach sozialer Integration, nach Normalität, Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeit, die zunehmend lauter erhoben wurde und immer mehr Kreise betraf. Erste punktuelle Verbesserungen in einzelnen Kantonen und bei einigen zentralen Einrichtungen waren bereits erzielt worden. Aber umfassende Fortschritte scheiterten am starken schweizerischen Föderalismus, an Geldmangel, an fehlenden gesetzlichen Grundlagen und spezialisierten Fachkräften auf nationaler und kantonaler Ebene. Für die Durchsetzung brauchte es, so wurde immer klarer, ein übergreifendes Gesetz, das alle wesentlichen Bereiche abdeckte. Da keine Hilfe vom Bundesrat zu erwarten war, lag es an den Betroffenen und Behindertenorganisationen, hier für das richtige

Mittel zu sorgen.

In dieses Spannungsfeld platzte ein neues Gesetz in den USA, das jegliche Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen verbot. Im August 1990 brachte die amerikanische Behindertenbewegung den Präsidenten George Bush dazu, den «American with Disabilities Act», abgekürzt ADA, zu unterzeichnen. Der ADA war ein sehr weitreichendes Bürgerrechtsgesetz. Schon vorher konnten sich die amerikanischen Aktivisten der Behindertenselbsthilfe auf ein Bundesgesetz berufen, wonach wenigstens alle Einrichtungen, die aus Bundesmitteln unterstützt wurden, für Behinderte zugänglich gemacht werden mussten. Mit der neuen Gesetzesfassung wurde dieser Grundsatz nun auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens ausgeweitet. Es verbot Diskriminierungen von Behinderten bei der Einstellung und Beschäftigung, bei der Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen wie Geschäften, Hotels, Theatern, Ämtern usw., bei Dienstleistungen, bei der Benutzung des öffentlichen Personenverkehrs und bei telekommunikativen Einrichtungen. Auch der Wohnungsbau war betroffen, da das Gesetz auch Regelungen für die Aktivitäten der Bundesstaaten und Kommunen vorsah. Private Bauherren wurden zum Beispiel aufgefordert, in Mehrfamilienhäusern mindestens das Erdgeschoss behindertengerecht auszubauen. Und in Restaurants verpflichtete man die Bedienung, den blinden Gästen die Speisekarten vorzulesen.

Die Betroffenen mussten nicht lange auf entsprechende Verbesserungen warten, denn die Einklagbarkeit der Forderungen des ADA basierte auf den Klagerechten anderer Bürgerrechtsgesetze. Das bedeutete, dass Klagen gegen die Verletzung des ADA sowohl von Privatpersonen als auch von staatlicher Seite eingereicht werden konnten (in groben Fällen wurden Geldstrafen bis zu 50‘000 Dollar, im Wiederholungsfall bis zu 100‘000 Dollar ausgesprochen). Es wurde eine Vielzahl von staatlichen Kommissionen eingerichtet, die als Beschwerdestellen fungierten und einzelne Fälle von Diskriminierungen herausgriffen. Um solche Klagen soweit wie möglich zu vermeiden, setzte die amerikanische Regierung aber vor allem auf Schulung und Information. In allen Teilen der USA wurden nach der Verabschiedung des ADA zahlreiche Seminare durchgeführt, die sich an Arbeitgeber, Architekten, Verwaltungsangestellte usw. richteten.

ASKIO und Nationalrat Marc F. Suter stossen die Gleichstellungsdebatte an

In Europa und besonders in Deutschland machte sich die Einschätzung breit, dass man dem amerikanischen Beispiel schnellstmöglich folgen sollte. Die Besuche von Personen mit Behinderungen in den USA zeigten eindrücklich, dass sich mit einem solchen Gesetz grosse Veränderungen umgehend erwirken liessen. Der deutsche Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (BSK) nahm diesen Schwerpunkt auf und veranstaltete bald darauf eine verbandsübergreifende, sozialpolitische Tagung zu dieser Thematik. Aus dem Kreis der Referenten bildete sich schliesslich eine Arbeitsgruppe, die sich als «Initiativkreis Gleichstellung Behinderter» bezeichnete. Sie bestand aus einem Bündnis von Personen verschiedener Verbände wie Bundesvereinigung Lebenshilfe, Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben (ISL) und BSK. Diese Gruppe erarbeitete die Bestandteile eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes und koordinierte die Verbreitung des Vorschlags in allen Bundesländern. Unter anderem stellte sie im Oktober 1991 an der REHA-Messe in Düsseldorf den «Düsseldorfer Appell» vor, in dem die Schaffung eines umfassenden Gleichstellungsgesetzes gefordert wurde.

«Solche Gesetze fallen nicht einfach vom Himmel, sondern sie müssen oft in jahrelangem Ringen erkämpft werden. Damit dies gelingt, muss ein neues Denken über Behinderung in die Gesellschaft eingepflanzt werden.»

Ottmar Miles-Paul, Interessenvertretung Selbstbestimmt-Leben

Aufmerksam geworden durch die positiven Erfahrungen des Antidiskriminierungsgesetzes der USA und der neuen Gleichstellungsbewegung in Deutschland, lancierte die ASKIO (heute «AGILE.CH») für ihre Delegiertenversammlung Anfang 1993 eine ausführliche Debatte über das «Für und Wider» eines Gleichstellungsgesetzes. Man wolle sich, so schrieb die ASKIO im

Vorfeld, an dieser Tagung darüber ins Bild setzen, ob eine solche Forderung in der schweizerischen Politlandschaft überhaupt Gehör finden würde. Als Referent eingeladen war auch der deutsche Aktivist Ottmar Miles-Paul von der Interessenvertretung Selbstbestimmt-Leben. Er hielt in seiner Rede fest: «Solche Gesetze fallen nicht einfach vom Himmel, sondern sie müssen oft in jahrelangem Ringen erkämpft werden. Damit dies gelingt, muss ein neues Denken über Behinderung in die Gesellschaft eingepflanzt werden.» Wie Recht er hatte, wurde den Teilnehmenden der Delegiertenversammlung erst später bewusst.

Die nachfolgende Diskussion der Delegierten zeigte dann auch ganz klar, dass in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden hatte. Noch vor zwei bis drei Jahren war die Forderung nach einem gleichberechtigten Leben sehr allgemein formuliert worden. Nun wurde dieses Postulat immer konkreter. Im Raum stand die Forderung nach einer – wie auch immer ausgestalteten – gesetzlichen Absicherung der Gleichberechtigung. Unter den Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen reifte so langsam die Erkenntnis, dass sie nicht nur Bittsteller waren, sondern dass sie auch legitime Ansprüche geltend machen konnten. Der ASKIO wurde deshalb der Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit anderen Behindertenorganisationen, namentlich dem Schweizerischen Invalidenverband und der Schweizer Paraplegiker-Vereinigung, zu prüfen, wie diese Angelegenheit am besten an die Hand genommen werden konnte.

Der Ball lag nun also bei der ASKIO, die die Frage von Vorschriften für eine Behindertengleichstellung zu klären hatte. Zuerst einmal informierte die ASKIO die Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK über dieses Vorhaben. Nachdem die Schweizerische Vereinigung der Gelähmten ASPr/SVG grosszügigerweise die finanziellen Mittel für dieses Unterfangen zur Verfügung gestellt hatte, nahm die ASKIO Anfang 1995 Kontakt mit dem Juristen Ruedi Prerost auf und betraute ihn mit den Abklärungen.

In der Zwischenzeit hatte Nationalrat Marc F. Suter – er leitete zu dieser Zeit unter anderem das Ressort Sozial- und Rechtsberatung der Schweizer Paraplegiker-Vereinigung – zum Thema «Gleichstellungsvorschriften» sowohl über den Inhalt als auch über den politisch einzuschlagenden Weg sehr konkrete Vorstellungen entwickelt. An einer DOK-Sitzung im Mai 1995 legte er

seine Überlegungen dar. Suter schlug vor, eine Volksinitiative zu lancieren mit dem Ziel, in der Bundesverfassung ein Benachteiligungsverbot und Gleichstellungsgebot zugunsten von Menschen mit Behinderungen einzufügen. Die Zeit dafür war günstig, denn im Nationalrat war Ende 1994 eine Motion von Josi Meier (CVP) an den Bundesrat überwiesen worden, mit dem Auftrag, bis 1998 einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung vorzulegen. Eine Expertenkommission hatte bereits einen Verfassungsentwurf erarbeitet, der noch 1995 in die Vernehmlassung geschickt werden sollte. Für Suter war klar, dass es nun galt, so schnell wie möglich auf den fahrenden Zug aufzuspringen. Er wollte deshalb im Rahmen des Festes «zämme feschte –zämme lääbe», das am 10.6.1995 in verschiedenen Städten stattfand, gleich mit der Unterschriftensammlung für die Initiative beginnen. Die Veranstalter gaben an diesem Fest eine Zeitschrift mit einer Auflage von 300‘000 Exemplaren heraus. Dort könne man, so fand Suter, die Initiative beilegen und viele Unterschriften sammeln.

Die Mehrzahl der in der DOK zusammengeschlossenen Behindertenverbände hatte aber ihre Zweifel, ob die Volksinitiative der richtige Weg dazu sei. Zudem verlangte der zu redigierende Initiativtext eine vertiefte juristische Abklärung. Es wurde deshalb beschlossen, eine DOK-Expertengruppe einzusetzen (in kürzester Zeit konnte sie aus zehn Organisationen gebildet werden; den Vorsitz übernahm Ruedi Prerost). Seit 1981 werden Mann und Frau in der Bundesverfassung durch eine spezielle Regelung ausdrücklich gleichgestellt. Eine ähnliche Gleichstellungsnorm, so ging die Expertengruppe davon aus, könnte in Zukunft die herrschende Chancenungleichheit zwischen Behinderten und Nichtbehinderten beseitigen helfen. Für die Beurteilung, wie ein Behindertenbenachteiligungsverbot in der Bundesverfassung zu formulieren wäre, nahm sie deshalb Kontakt mit den Gleichstellungsbüros des Bundes und in Zürich auf. Diese Büros hatten Erfahrung mit der Thematik. Die Gespräche mit diesen Fachleuten machten klar, dass der Aufbau des Gleichstellungsartikels für Menschen mit Behinderungen formal wohl am besten jenem für Mann und Frau entsprechen sollte. Zum einen hatte sich dieser Aufbau bewährt, zum anderen würde dem neuen Artikel dadurch vermutlich weniger Widerstand im Volk und Parlament erwachsen, als wenn es etwas komplett Neues wäre.

Analog zum Verfassungsartikel für Mann und Frau

sah man deshalb vor, einen dreiteiligen Textvorschlag zu entwickeln. Wie dort müssten die beiden ersten Sätze die juristische und tatsächliche Gleichstellung behandeln. Der dritte Satz sollte die sogenannte Drittwirkung regeln, also das Verhältnis unter Privaten. Da beim «Frauen-Gleichstellungsartikel» die Drittwirkung relativ schwach ausgefallen war – sie bestimmte lediglich den gleichen Lohn für gleiche Arbeit –, stellte sich aber die Frage, ob bei einem Gleichstellungsartikel für Menschen mit Behinderungen dies nicht viel akzentuierter sein müsste. Schliesslich gab es hier viel mehr zu regeln als beim Artikel für Mann und Frau (beispielsweise den ungehinderten Zugang zu privaten Bauten wie Läden, Hotels, Restaurants, Arztpraxen, zu Dienstleistungen, zur Telekommunikation usw.).

An einer DOK-Sitzung Ende August 1995 wurde beschlossen, der parlamentarischen Initiative gegenüber einer Volksinitiative den Vorzug zu geben. Die Teilnehmer waren der Meinung, die Volksinitiative als zweiten Schritt in Betracht zu ziehen, wenn die parlamentarische Initiative zu keinem Erfolg führen würde.

Unter grossem Zeitdruck musste nun ein entsprechender Textvorschlag entworfen werden. Freundlicherweise stellten sich die beiden Juristen Prof. Alfred Kölz und Prof. Pierre Tschannen zur Verfügung, daran mitzuarbeiten. Beide waren mit der Revision der Bundesverfassung vertraut. Nach einem Gespräch mit der DOK-Expertengruppe liess Tschannen durch das Seminar für öffentliches Recht der Universität Bern eine Zusammenstellung von Normtexten über die Gleichstellung Behinderter in den Bundesverfassungen anderer Länder anfertigen. Daraus entwickelte er unterschiedliche Modelltexte, die sich variieren liessen. Aus diesem Textbaukasten stellte schliesslich die Expertengruppe mit den beiden anerkannten Staatsrechtlern den Vorschlag für einen ent-

sprechenden Bundesverfassungstext zusammen.

An einer DOK-Sitzung Ende August 1995 wurde beschlossen, der parlamentarischen Initiative gegenüber einer Volksinitiative den Vorzug zu geben. Die Teilnehmer waren der Meinung, die Volksinitiative als zweiten Schritt in Betracht zu ziehen, wenn die parlamentarische Initiative zu keinem Erfolg führen würde. Nationalrat Marc F. Suter entschied, noch im Rahmen der Herbstsession eine parlamentarische Initiative in Form einer allgemeinen Anregung einzureichen. Dies musste noch vor den Wahlen erfolgen, die auf den 22.10.1995 angesetzt waren, denn er befürchtete, dass niemand an seiner Stelle eine solche Eingabe machen könnte, falls er die Wiederwahl nicht schaffe. Zudem fanden alle Teilnehmer der DOK, dass es nun höchste Zeit sei, einen solchen Gleichstellungsartikel in der Verfassung zu verankern. Am 3.10.1995 reichte Suter in Absprache mit den grossen Behindertenorganisationen die parlamentarische Initiative ein.

Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»

Leider brachte aber die parlamentarische Initiative Suter für die Behindertenorganisationen nicht den gewünschten Erfolg. Zwar wurden die ersten beiden Sätze, die im Grossen und Ganzen unbestritten waren, in die Revision der Bundesverfassung unter Artikel 8 miteinbezogen, aber der dritte Satz – die sogenannte Drittwirkung – konnte die Mehrheit der Bundespolitiker und den Bundesrat nicht überzeugen und wurde fallengelassen. Verschiedene Votanten im Parlament befürchteten, dass, falls der dritte Satz in die Bundesverfassung aufgenommen würde, eine Prozesslawine auf die Schweiz zukäme. Auch eine Grosskundgebung Mitte März 1998 in Bern, an der eine grosse Anzahl Betroffener und Behindertenorganisationen teilnahmen, konnte das Parlament nicht umstimmen. Es blieb bei seiner Haltung. Schliesslich segnete das Schweizer Volk in einer Abstimmung Mitte April 1999 die revidierte Bundesverfassung ohne die sogenannte Drittwirkung ab.

Die Behindertenverbände hatten diesen Entscheid kommen sehen. Aufgeben wollten sie aber nicht, denn allen war klar, dass man nur mit einem rechtlichen Instrument, wie das im dritten Satz der parlamentarischen Initiative Suter vorgeschlagen worden war, die Gleichstellungsanliegen von Menschen mit Behinderungen weiterbringen und sie konkret durchsetzen konnte. Da

dies mit der parlamentarischen Initiative nicht gelungen war, musste nun eine Volksinitiative her.

Die ASKIO hatte bereits 1997 Prof. Alfred Kölz beauftragt, sich Gedanken zu machen, welcher Text sich für einen Volksinitiative eignen würde. Er empfahl einen «gemässigt progressiven» Text, ähnlich dem durch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ergänzten Text der parlamentarischen Initiative Suter. Dieser habe vermutlich gewisse Chancen in der Volksabstimmung, hielt er fest. Zudem könne mit dieser Initiative der politische Druck hochgehalten werden, damit die Bundesverwaltung die im Gefolge der Debatte möglicherweise vorgesehene Gesetzgebung auch wirklich umgehend an die Hand nähme.

Am 15.4.1998 einigten sich die Mitglieder der DOK-Strategiegruppe «Gleichstellung» darauf, die Volksinitiative nun zu lancieren. Eine entsprechende Nachfrage bei allen grösseren Behindertenorganisationen zeigte, dass eine grosse Mehrheit dieses Vorgehen unterstützte.

Am 15.4.1998 einigten sich die Mitglieder der DOK-Strategiegruppe «Gleichstellung» darauf, die Volksinitiative nun zu lancieren. Eine entsprechende Nachfrage bei allen grösseren Behindertenorganisationen zeigte, dass eine grosse Mehrheit dieses Vorgehen unterstützte. Sechs Wochen später wurde in Bern der neue Verein «Volksinitiative zur Gleichstellung Behinderter» aus der Taufe gehoben. Rund 20 grössere Organisationen der privaten Behindertenhilfe der Schweiz gründeten den Verein (insgesamt traten ungefähr 40 Organisationen diesem Verein bei). Als Vereinspräsident liess sich Marc F. Suter wählen. Bereits einen Tag später reichte der Verein den Wortlaut der Volksinitiative zur Prüfung bei der Bundeskanzlei ein. Ins Initiativkomitee hatten neben Suter noch fünf weitere eidgenössische Parlamentarier und Parlamenta-

rierinnen Einsitz genommen: SR Christoffel Brändli, NR Joseph Deiss, NR Jost Gross, NR Ruth Grossenbacher-Schmid und NR Lili Nabholz. Zudem bestand das Komitee zu zwei Dritteln aus betroffenen Personen, die sämtliche Behinderungsarten vertraten (Körper-, Sinnes-, geistig und psychisch Behinderte).

Am 4. August 1998 wurde mit dem Sammeln der Unterschriften für die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» begonnen. Ein Grossversand der Schweizerischen Paraplegiker-Vereinigung an alle Haushalte im Herbst 1998 brachte über 50‘000 Unterschriften zusammen. Auch andere Aktionen, wie beispielsweise die Beilage im «Beobachter» und anderen Zeitschriften, verschafften der Initiative zahlreiche Unterschriften. Zudem wurde der internationale Tag der behinderten Menschen, der 3.12.1998, genutzt, um das breite Publikum anzusprechen und um gleichzeitig die Unterschriftensammlung voranzutreiben. Ende Jahr, nur fünf Monate nach Beginn, hatte die Sammelaktion bereits über 100‘000 Unterschriften erzielt.

Am 14.6.1999 reichten die beteiligten Behindertenorganisationen die Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» mit einer spektakulären Aktion ein: Ein Kran hob eine behinderte Person zusammen mit den beglaubigten 120‘455 Unterschriften über ein zwei Meter hohes Hindernis. Die Initiative wurde mit der Verfügung der Bundeskanzlei vom 4.8.1999 für gültig erklärt.

Wie das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zustande kam

Bereits im April 1999 hatte Nationalrat Jost Gross, Präsident der Schweizerischen Stiftung Pro Mente Sana, eine Motion eingereicht, die den Bundesrat beauftragte, dem Parlament ein Gesetz über die Gleichstellung der Behinderten vorzulegen. Das neue Gesetz sollte, so die Vorstellung von Gross, den Artikel 8 der neuen Bundesverfassung konkretisieren. Daraufhin gab der Bundesrat bekannt, dass er die verschiedenen Rechtsverfahren, die momentan am Laufen seien (neuer Verfassungsauftrag; parlamentarische Initiative Suter; Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»; Motion Jost Gross), auf Bundesebene koordinieren würde. Der Bundesrat eröffnete dazu ein Vernehmlassungsverfahren zur Gleichstellung von Behinderten. Angehört werden sollten die Kantone, eidgenössischen Gerichte, Kommissionen

des Bundes, politischen Parteien und interessierte Organisationen und Vereinigungen. Dabei verfolgte der Bundesrat folgende drei Ziele: Die Adressaten sollten den gegenwärtigen Stand der Behindertengleichstellung in den Kantonen verdeutlichen und aufzeigen, welche die geeigneten Massnahmen zur Umsetzung von Artikel 8 Abs. 4 der neuen Bundesverfassung wären (der neue Artikel lautete: «Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor»). Ausserdem sollten die Beteiligten die finanziellen Konsequenzen einer solchen Gleichstellungspolitik prüfen. Bis Ende Oktober 1999, so hoffte der Bundesrat, würde er die entsprechenden Antworten erhalten.

Wie nicht anders zu erwarten gewesen war, hielten die bürgerlichen Parteien und Verbände das mit der neuen Bundesverfassung erreichte Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot für völlig ausreichend. Gewisse Kreise gingen gar so weit, die Volksinitiative als überflüssige Zwängerei der Behinderten zu bezeichnen. Demgegenüber forderten die Verbände des Behindertenwesens gemeinsam mit der SP und der Schweizerischen Vereinigung der Angestelltenverbände weiterhin einen Verfassungsartikel, der ein Klagerecht zur Zugänglichkeit öffentlicher Einrichtungen und Anlagen sowie entsprechender Dienstleistungen enthielt. Sie hielten fest, dass sowohl die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» als auch die parlamentarische Initiative Suter ihre Berechtigung hatten.

Diese klaren Fronten kamen für niemanden überraschend. Von grösserem Interesse war daher die Haltung der Kantone, denn bei einer Abstimmung aufgrund einer Volksinitiative brauchte es auch das Ständemehr. Die Umfrage zeigte sehr deutlich, dass bei den Kantonen eine Mehrheit für die Volksinitiative nur sehr schwer zu erreichen war. Bis auf die Kantone Glarus und Bern lehnten alle Kantone eine Ergänzung der neuen Bundesverfassung ab. Die meisten Kantone unterstützten dagegen die Erarbeitung eines neuen Gesetzes als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte». Über die finanziellen Auswirkungen dieses neuen Gesetzes war man sich aber uneinig. Die meisten Vernehmlasser/-innen wiesen darauf hin, dass die Kostenfolgen nicht abschätzbar seien. Einige gingen davon aus, dass eine stärkere Integration der Behinderten zu volkswirtschaftlichen Einsparungen oder mindestens zu keinen Mehrkosten führen würde. Andere, wie die Kantone BS, BL, ZH und GR, erwarteten

eher Mehrkosten. Zur Frage der Rechtsmittel zeigte die Vernehmlassung, dass nur die Kantone Bern und Luzern besondere Mittel zur Verfügung stellten, um den spezifischen Behindertenvorschriften Nachachtung zu verschaffen (Einsprachemöglichkeit bei Baugesuchen). Hingegen hatten einige Kantone spezielle Kommissionen mit Behindertenvertretern gebildet, die beauftragt waren, eine behindertenfreundliche Politik zu fördern.

Gewisse Kreise gingen gar so weit, die Volksinitiative als überflüssige Zwängerei der Behinderten zu bezeichnen.

Nachdem die Vernehmlassung abgeschlossen war, nahm die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) die Behandlung der verschiedenen Rechtsverfahren in Sachen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wieder auf. Nach eingehender Diskussion beantragte die Kommission einstimmig, die Motion Gross weiterzuverfolgen. Der Bundesrat solle, so befand die Kommission, der Bundesversammlung ein Bundesgesetz über die Gleichstellung der Behinderten vorlegen, das den Artikel 8 Absatz 4 der neuen Bundesverfassung konkretisiere. Die Vernehmlassung vom Herbst 1999 hatte gezeigt, dass eine grosse Mehrheit der Kantone, Parteien und Organisationen keine weitere Ergänzung der neuen Bundesverfassung wünschten. Der Handlungsbedarf wurde anerkannt, insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr, verbesserter Zugang zu Bauten, Kommunikation, Bildung, Schulwesen und Arbeitswelt. Viele Vernehmlasser/-innen begrüssten daher den von der SGK-S vorgezeichneten Weg, ein konkretes Gesetz erarbeiten zu lassen. Auch der Bundesrat unterstützte diese Haltung. Er lehnte die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» gleichfalls ab. Stattdessen sollte ihr ein indirekter Gegenvorschlag in Form eines Gesetzes gegenübergestellt werden.

Das Bundesamt für Justiz hatte, weil die Zeit drängte, schon Ende 1999 begonnen, an einem Gleichstellungsgesetz zu arbeiten. Anfang Juni 2000 schickte der Bundesrat einen Vorentwurf des neuen Behindertengleichstellungsgesetzes in die

Vernehmlassung. Der Entwurf wies für die Behindertenorganisationen wesentliche Lücken auf. So sah er keine Massnahmen für die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse und für die Bildung vor, bestehende Bauten und Anlagen wurden vom Gesetz nicht erfasst, sofern sie nicht umfassend renoviert würden, und schliesslich waren die Fristen für die Anpassung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs für die Behindertenorganisationen viel zu lang bemessen. Bei einer Mehrheit der Kantone, der politischen Parteien und der Organisationen wurde der Entwurf des neuen Gesetzes aber gut aufgenommen und zwar, was den Grundsatz eines Gesetzes an sich wie auch dessen allgemeine Stossrichtung und dessen Zweck anging.

Bei einer Mehrheit der Kantone, der politischen Parteien und der Organisationen wurde der Entwurf des neuen Gesetzes gut aufgenommen.

Natürlich gab es auch verschiedene Korrekturempfehlungen. So schlug die FDP vor, Wohnbauten vom Geltungsbereich ganz auszunehmen. Grosse Vorbehalte brachten sehr viele Kantone, Parteien, Verbände und Organisationen gegenüber den subjektiven Rechten vor. Die Gegner argumentierten vor allem, dass diese Rechte zu unflexibel seien, dass sie Vollzugsprobleme und eine Überlastung der Gerichte mit sich brächten. Es wurde auch befürchtet, dass diese Rechte grosse finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen würden. Das Hauptargument der Befürworter der subjektiven Rechte war dasjenige der Unbrauchbarkeit des Gesetzesentwurfs, wenn er zwar Benachteiligungen aufführe, gleichzeitig aber keine Möglichkeit gebe, sie zu bekämpfen.

Viel Anlass zur Kritik gaben auch die Aspekte rund um die Regelschule. Vielen Kantonen gingen sie zu weit. Sie waren der Meinung, dass dies in ihren Zuständigkeitsbereich falle und der Bund keine Bestimmungen darüber erlassen dürfe. Andere Kreise fanden hingegen, dass der Bund hier zu vorsichtig sei und sich zu stark einschränke. Beim öffentlichen Verkehr beklagten zahlreiche Kantone, die FDP und andere Organisationen die sehr

kurzen Fristen und dass die Anpassungen nur unter Inkaufnahme von unverhältnismässig hohen Kosten möglich würden. Es wurde deshalb vorgeschlagen, keine Anpassungsfristen zu bestimmen.

Nach der Vernehmlassung überarbeitete das Bundesamt für Justiz den Vorentwurf nochmals. Am 11.12.2000 übergab der Bundesrat in Form einer Botschaft den Entwurf des neuen Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen dem Parlament zum Beschluss. Gleichzeitig beantragte der Bundesrat, die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» abzulehnen.

Am 9. April 2001 begann die ständerätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S) mit den Beratungen über das neue Gesetz. Ende November nahm sich die nationalrätliche Kommission des neuen Gesetzes an. Es folgte ein Hin und Her zwischen den beiden Räten. Schliesslich räumte eine Einigungskonferenz alle Differenzen aus, und am 13.12.2002 verabschiedeten der Stände- und Nationalrat das neue Gesetz. Gegenüber dem Entwurf, den der Bundesrat Ende des Jahres 2000 dem Parlament zur Beratung vorgelegt hatte, waren in der Endfassung zahlreiche Verbesserungen zu verzeichnen. So war der Geltungsbereich auf die Aus- und Weiterbildung ausgedehnt worden. Zudem waren im Gegensatz zum Entwurf nun alle baulichen Sanierungen, die von Amtes wegen bewilligt werden müssen, vom neuen Gesetz betroffen. Dafür hatte das Parlament die Kriterien der Interessenabwägung bei der baulichen Anpassung eines bestehenden Gebäudes klarer definiert. Neu aufgenommen wurde auch eine Bestimmung, die zusätzliche Massnahmen für sprach-, hör- und sehbehinderte Menschen verlangte, und eine weitere, welche die Schaffung eines Bundesbüros für die Behindertengleichstellung forderte.

Auch bei der beruflichen und schulischen Integration ging das verabschiedete Gesetz weiter als der Entwurf. So konnten neu Pilotversuche zur Integration Behinderter ins Erwerbsleben durchgeführt werden, und die Kantone wurden aufgefordert, soweit wie möglich die Integration behinderter Kinder in die Regelschule zu fördern. Die Behindertenorganisationen beanstandeten aber weiterhin zwei Punkte: Zum einen war die Forderung nach einer baulichen Zugänglichkeit bei älteren Gebäuden immer noch von der Vornahme einer Renovierung abhängig; zum anderen ging das neue Gesetz im Bereich der Dienstleistungen nicht genügend weit. Der Schutz, der Menschen mit Behinderun-

gen hierbei zukommen sollte, wurde auf ein Minimum beschränkt (verboten waren lediglich schwere Diskriminierungen; der Anspruch beschränkte sich auf eine Entschädigung von max. CHF 5‘000). Die Behindertenorganisationen hielten fest, dass die Volksinitiative einen viel weitergehenden Anspruch bezüglich den Dienstleistungen, die von Privaten angeboten werden, beinhalten würde. Zudem wären eben auch die Klagemöglichkeiten hinsichtlich der Zugänglichkeit mit der Volksinitiative besser.

Der Abstimmungskampf

Der Bundesrat beschloss Anfang Dezember 2002, die Volksinitiative am 18.5.2003 dem Volk vorzulegen und ihm zu empfehlen, die Initiative abzulehnen. Nachdem das Parlament das neue Bundesgesetz für die Gleichstellung behinderter Menschen verabschiedet hatte, stand nun ein entsprechender Gegenvorschlag in Form eines neuen Gesetzes zur Verfügung. Dem Initiativkomitee wurde eine Frist bis am 15.1.2003 eingeräumt, die Initiative zurückzuziehen. Am 11.1.2003 beschloss der Verein «Gleiche Rechte für Behinderte» an der ausserordentlichen Delegiertenversammlung einstimmig, die Volksinitiative aufrecht zu erhalten (anwesend waren Delegierte von 32 Behindertenorganisationen). Mit diesem Entscheid wurde klar, dass ein intensiver Abstimmungskampf bevorstand und den Behindertenorganisationen nur wenig Zeit blieb, um die Bevölkerung von der Gleichstellung bzw. Drittwirkung zu überzeugen.

Erhofftes Ziel war ein doppeltes Ja, also ein «JA» für das neue Behindertengleichstellungsgesetz und ein «JA» für die Initiative, was zu einer Ergänzung der neuen Bundesverfassung geführt hätte. Ein doppeltes Ja konnte aber nur mit einem Volks- und Ständemehr erreicht werden. Dass dies nicht leicht werden würde, war allen klar, denn neben der Gleichstellungsinitiative kamen noch acht andere Vorlagen am gleichen Tag zur Abstimmung. Dazu gehörten zwei Vorlagen über die alternative Energiepolitik und eine über eine Armeereform. Es war zu befürchten, dass dies viele konservative und bürgerliche Kräfte an die Urne rufen würde, die traditionellerweise neuen Rechten eher zurückhaltend gegenüberstehen. Die Vorzeichen waren daher alles andere als positiv. Trotzdem gab die Delegiertenversammlung grünes Licht für die Abstimmung, denn sie bot die einmalige Gelegenheit, der Schweizer Bevölkerung auf die oft nicht wahrgenommenen Probleme und Anlie-

gen der Menschen mit Behinderungen aufmerksam zu machen. Diese Plattform wollte man nicht ungenutzt lassen, denn das wäre nach all den Jahren, in denen die Gleichstellung in der Behindertenpolitik eine zentrale Rolle gespielt hatte, von vielen Betroffenen nicht verstanden worden.

Erhofftes Ziel war ein doppeltes Ja, also ein «JA» für das neue Behindertengleichstellungsgesetz und ein «JA» für die Initiative, was zu einer Ergänzung der neuen Bundesverfassung geführt hätte.

Mit der Pressekonferenz vom 25.2.2003 startete der Verein den Abstimmungskampf. Der Leiter der Kampagne stellte dabei die wichtigsten Instrumente vor. Dazu gehörten Inserate in Tagesmedien, Plakate, Kleber und Ballone in deutscher, französischer und teilweise italienischer Sprache. Zudem wurde ein Netz von 22 Stützpunkten aufgebaut. Zu den Hauptaufgaben der Stützpunkte gehörten die Gründung von kantonalen Komitees, die Kontaktpflege und Zusammenarbeit von Verbänden, Organisationen und Parteien sowie die Medienarbeit, Organisation von Namensinseraten und Durchführung von Events. Mit dieser Organisationsform wollte der Verein eine grosse Breitenwirkung und eine interne Mobilisierung erreichen. Zurückgreifen konnte man auch auf ein breit abgestütztes nationales Komitee, das sich aus Mitgliedern aller Parteien zusammensetzte. Ein spezielles Prominentenkomitee vervollständigte die Liste der Befürworter. In einer Zeitung fasste der Verein «Gleiche Rechte für Behinderte» alle Pro-Argumente zusammen und stellte nochmals alle Befürworter der Initiative vor. An der Diskussionssendung «Arena» vom 11.4.2003, an der verschiedene Personen mit Behinderungen teilnahmen, versuchten die Befürworter aufzuzeigen, warum ein Ja zur Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» notwendig war. Schliesslich fand am 26.4.2003 eine von den Behindertenverbänden organisierte Grosskundgebung auf dem Bundesplatz in Bern statt. Rund 4‘500 Menschen nahmen daran teil.

Während des Abstimmungskampfes standen vor allem die Kosten im Zentrum. Obwohl niemand genau wusste, welche finanziellen Konsequenzen ein Ja haben würde, befürchteten die Gegner der Initiative bei einer Zustimmung überrissene Kostenfolgen. Dass die Anpassungen nur dann erfolgen würden, wenn sie «wirtschaftlich zumutbar» sind, nahm die Angst vor hohen finanziellen Aufwendungen nicht. Beanstandet wurde auch, dass die Initiative eine gewisse Rechtsunsicherheit schaffe. Die Umsetzung, so betonten die Gegner, würde den Gerichten überlassen. Sie hätten zu entscheiden, was Benachteiligungen seien und womit sie auszugleichen wären. Damit würden hierzulande «amerikanische Verhältnisse» Einzug halten, was unbedingt verhindert werden müsse.

Die Befürworter versuchten natürlich, dagegen zu halten. Mangels einschlägiger Erfahrungen konnten die kritischen Punkte aber nicht wirklich gekontert werden. Zudem war es nicht einfach aufzuzeigen, welche Vorteile die Annahme der Initiative mit sich brachte, denn der Bundesrat und die Gegner der Initiative hielten immer wieder fest, dass mit dem neuen Behindertengleichstellungsgesetz ein ausreichendes Instrument für eine entsprechende Weichenstellung geschaffen werde.

Es kam, wie es kommen musste: Die Abstimmung ging mit grossem Mehr verloren. Mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 62,3 Prozent lehnte der Souverän die Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» ab. Zuzuschreiben war dies vor allem den konservativen Kantonen in der deutschsprachigen Schweiz. Dort lag die Ablehnung zwischen 70 und 80 Prozent. Mehr Anklang fand die Initiative in der lateinischen Schweiz. Die Kantone Genf, Jura und Tessin nahmen die Initiative sogar an. Mit 59 Prozent Ja-Stimmen erzielte die Initiative in Genf das beste Resultat. Im Tessin, wo die Integration von behinderten Kindern in die Regelschule weit fortgeschritten war, bekundeten immerhin 54 Prozent der Stimmberechtigten ihre Sympathie für das Anliegen.

Das bedeutete, dass «nur» das neue Behindertengleichstellungsgesetz am 1.1.2004 in Kraft trat und die Bundesverfassung nicht angepasst werden musste.

Assistenzbeitrag wird eingeführt

Am 1.1.2004 wurde das neue Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) rechtskräftig. Endlich gab es ein gesamtschweizerisches

Instrument, um wichtige Aspekte der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Verkehr, beim Bauwesen, in der Kommunikation und Regelschule einzufordern. Mit dem Gleichstellungsbüro, das dank dem neuen Gesetz nun beim Eidgenössischen Departement des Innern eingerichtet werden konnte, stand endlich auch eine koordinierende Bundesstelle für diese Anliegen zur Verfügung. Doch dies war zu dieser Zeit nicht die einzige grosse Veränderung, die die Behindertenbewegung erreichte. Auch in der 4. IVG-Revision, die von den beiden Räten in der Frühlingssession 2003 verabschiedet worden war und am 1.1.2004 ebenfalls Gesetzeskraft erlangte, konnte eine wichtige Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben erzielt werden. Es handelte sich dabei um die Assistenzentschädigung, die Menschen mit Behinderungen ein Leben in einer eigenen Wohnung ermöglichen sollte. Der Assistenzbeitrag war das eigentliche Kernstück der 4. IVG-Revision und seit langem eine zentrale Forderung von zahlreichen Behindertenorganisationen. Mit dieser Revision sollte sie nun endlich erfüllt werden. Angesichts der begrenzten finanziellen Mittel, die für einen Leistungsausbau innerhalb der IV zur Verfügung standen, wurde vom Bundesrat aber kein grundlegender Umbau mit beträchtlichen Kostenfolgen, sondern nur eine Bereinigung des bestehenden Systems mit massvoller Anpassung vorgeschlagen. Als Gegengeschäft sollten dafür die Zusatzrenten für Ehepartnerinnen und Ehepartner von Menschen mit Behinderungen gestrichen werden.

Bereits 1997 hatte der Bundesrat eine erste Botschaft zur 4. IVG-Revision veröffentlicht. Auch darin war erwähnt worden, dass der Bundesrat gedenke, eine Assistenzentschädigung als einheitliche Leistungskategorie einzuführen (damals noch anstelle der bestehenden Hilfslosenentschädigung und anderer Beiträge für Pflege und Haushalthilfe). Die neue Leistung sollte schon im Jahre 1999 in Kraft treten. Vorher wollte man aber noch rasch einen ersten Sanierungsteil mit kostensparenden Massnahmen durchziehen. Unter anderem sah der Bundesrat dabei vor, die Viertelsrenten aufzuheben, denn er hielt das für vertretbar und wollte es so schnell wie möglich durchsetzen. Doch es kam anders: Die Behindertenorganisationen ergriffen das Referendum gegen diesen Teil der Sanierung. Im Oktober 1998 reichten sie fristgerecht die entsprechenden Unterschriften ein. Anlässlich der Volksabstimmung vom 13.6.1999 wurde dieser erste Teil der 4. IV-Revision mit

69,7% Nein-Stimmen wuchtig abgelehnt.

Mitte 2000 nahm der Bundesrat einen neuen Anlauf für die 4. Revision der Invalidenversicherung. Er hatte die im Wesentlichen unbestrittenen Massnahmen der 1999 abgeschmetterten 4. IVG-Revision zu einem Gesamtpaket geschnürt. Im Hinblick auf eine erhöhte Autonomie von Menschen mit Behinderungen sollte, wie zuvor angedacht, eine Assistenzentschädigung eingeführt werden. Sie sollte dazu beitragen, mit einem regelmässigen Bedarf an Betreuung oder Pflege die dadurch entstehenden Kosten (mindestens teilweise) decken zu können. Gleichzeitig sah der Bundesrat aber auch Massnahmen vor, die sich auf der Ausgabenseite entlastend auswirken sollten. Dazu gehörten unter anderem die Aufhebung der Zusatzrenten und der Härtefallrenten. Zudem plante er Massnahmen zur besseren Kostensteuerung bei Behinderteninstitutionen und wissenschaftlichen Studien. Diesmal wollte der Bundesrat sichergehen, dass er nicht wieder Schiffsbruch erleide, und führte deshalb zuerst eine Vernehmlassung bei den involvierten Kreisen durch.

137 Partner wurden zur Vernehmlassung eingeladen, auch zahlreiche Organisationen und Privatpersonen aus dem Behindertenwesen. Die Einführung des Assistenzdienstes wurde von den Behindertenvertretern grundsätzlich begrüsst, über die Höhe des Beitrags war man aber nicht glücklich. Er wurde als zu tief eingeschätzt. Die anderen Vernehmlasser/-innen waren aber mit dem bundesrätlichen Vorschlag einverstanden. Ausgehend von diesen Rückmeldungen, fertigte der Bundesrat bis Februar 2001 eine entsprechende Botschaft zuhanden des eidgenössischen Parlaments an, ohne eine grosse Änderung beim Assistenzbeitrag vorzusehen.

Der Nationalrat folgte dem bundesrätlichen Entwurf für einen Assistenzbeitrag und reicherte ihn mit ein paar begrüssenswerten Verbesserungen an. Sie stammten alle aus Vorschlägen von Behindertenorganisationen. Mit diesen Beschlüssen war man zwar noch weit von den Wünschen der Betroffenen entfernt, aber andererseits war man froh, dass es im Nationalrat keinen grundsätzlichen Widerstand gegen die Einführung dieser Entschädigung gab. Die Behindertenorganisationen hofften nun darauf, dass der Ständerat, der sich ein Jahr später damit auseinandersetzte, noch weitere Korrekturen vornehme und den Assistenzbeitrag erhöhe. Leider trat dies nicht ein. Trotz verschiedenen Vor-

schlägen der Ständerätin Christine Langenberger (FDP/VD) blieb der Zweitrat beim Entwurf des Nationalrats. Auch eine Petition mit rund 12'000 Unterschriften, die noch während der Debatte von der Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS) eingereicht worden war, änderte nichts daran. Der Ständerat nahm aber einen Artikel ins Gesetz auf, der dem Bundesrat die gesetzliche Grundlage zur Durchführung von Pilotprojekten im Sinne von Ständerätin Langenberger gab. Schliesslich verabschiedeten die beiden Räte in der Schlussabstimmung der Frühlingssession 2003 die 4. IVG-Revision. Ein Referendum wurde nicht ergriffen.

Mit der 4. IVG-Revision, die wie das Behindertengleichstellungsgesetz offiziell am 1.1.2004 in Kraft trat, wurde nun der Bedarf an einer dauernden lebenspraktischen Begleitung, also so etwas wie eine Assistenzentschädigung, anerkannt. Bezugsberechtigt waren Menschen mit Behinderungen, die nicht in einem Heim wohnten. Gemäss Antrag von Ständerätin Langenberger musste die Tauglichkeit des persönlichen Assistenzbudgets aber noch im Rahmen von Pilotprojekten überprüft werden. Der Bundesrat fasste damit den Auftrag, spätestens fünf Jahre nach Inkraftsetzung der 4. IVG-Revision einen Bericht über die Erfahrungen mit solchen Pilotprojekten zu präsentieren.

Mit der 4. IVG-Revision wurde nun der Bedarf an einer dauernden lebenspraktischen Begleitung, also so etwas wie eine Assistenzentschädigung, anerkannt. Bezugsberechtigt waren Menschen mit Behinderungen, die nicht in einem Heim wohnten.

Bereits drei Monate später entschied die AHV/IV-Kommission darüber, welches Pilotprojekt dafür am geeignetsten war und dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden sollte. Die FAssiS hatte lange zuvor mit den Nationalräten und -rätinnen Pascale Bruderer, Maya Graf, Jürg Stahl und Marc F. Suter sowie Ständerat Eugen David ein Konzept erarbeitet. Unterstützt von AGILE.CH, Cap Contact, FTIA, dem Zentrum Selbstbestimmtes

Leben und Procap, wurde daraus die Eingabe «Pilotprojekt Assistenzbudget». Die AHV/IV-Kommission begutachtete dieses Projekt gemeinsam mit sieben weiteren Vorschlägen (die anderen beschränkten sich auf einzelne Behindertengruppen oder Kantone). Schliesslich entschied sich der Bundesrat für den Pilotversuch der FAssiS und beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) mit der Durchführung.

Am 1.1.2006 startete das «Pilotprojekt Assistenzbudget», das zuerst für drei Jahre geplant war und dann auf fünf Jahre verlängert wurde, in den Kantonen Basel-Stadt, St. Gallen und Wallis. In diesen Kantonen konnten alle Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung (sowohl Erwachsene als auch Minderjährige) teilnehmen. Zusätzlich wurden rund 100 ausgewählte Personen aus anderen Kantonen in den Pilotversuch miteinbezogen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen rechnete mit Kosten von rund 14 Mio. Franken jährlich. Der Versuch wurde wissenschaftlich begleitet.

Bereits Mitte 2008, noch bevor das Pilotprojekt abgeschlossen war, entschied der Bundesrat, den Assistenzbeitrag im Rahmen der 6. IVG-Revision definitiv einzuführen. Die Evaluation des Pilotversuchs hatte den hohen Nutzen des Projekts für Personen mit Behinderungen bestätigt. Selbstbestimmung und Eigenverantwortung sowie gesellschaftliche Integration konnten dadurch deutlich erhöht und Angehörige entlastet werden. Als Folge der besseren Versorgung mit Hilfeleistungen zu Hause wurden Heimaustritte ermöglicht sowie Heimeintritte vermieden oder verzögert. Allerdings erfüllte sich die Erwartung, wonach das im Pilotversuch getestete Modell insgesamt kostenneutral eingeführt werden könne, bei weitem nicht. Darum sollte, so entschied der Bundesrat, das zukünftige Modell eingeschränkt werden. Dies löste aber wiederum grossen Widerstand bei den Behindertenverbänden aus. Als Kompromiss schlug der Bundesrat schliesslich vor, dass er vom Parlament die Kompetenz erhalte solle, den Anspruch auf Assistenzbeiträge später ausdehnen zu können, sofern die finanzielle Lage der IV dies erlaubte. Diesen Vorschlag unterstützte auch das Parlament. In der Frühlingssession 2011 wurde die 6. IVG-Revision von beiden Kammern angenommen. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. Auf den 1.1.2012 wurde die lang ersehnte Assistenzentschädigung endlich offiziell in Kraft gesetzt. Die Anzahl der Personen mit einem Assistenzbeitrag hat nach seiner offiziellen Ein-

führung 2012 stetig zugenommen. So bezogen im Jahr 2020 rund 3400 Personen einen Assistenzbeitrag.

SVP prangert angeblichen IV-Missbrauch an; Neuberentungen werden erschwert

Neben den erfreulichen Verbesserungen bei der Gleichstellung und Assistenzentschädigung, die einen wesentlichen Schritt zu einem unabhängigen und selbstbestimmten Leben für Menschen mit Behinderungen bedeutete, erlitt die schweizerische Behindertenpolitik im Jahr 2004 auch einen grossen Einschnitt. Der Bundesrat und das Parlament wollten noch in diesem Jahr die Mehrwertsteuer zu Gunsten von AHV und IV anheben. Die Abstimmung war auf den 16.5.2004 angesetzt. Die Finanzierung der AHV war zwar noch solide. Sie musste aber mit gezielten Massnahmen gesichert werden, weil infolge der steigenden Lebenserwartung und der gesunkenen Geburtenrate immer weniger Beitragszahlende immer mehr Renten mitfinanzieren müssen. Ohne gezielte Eingriffe, davon ging der Bundesrat aus, würden die Reserven der AHV voraussichtlich ab 2010 stark sinken und innert einiger Jahre aufgebraucht sein. Die finanzielle Lage der IV ihrerseits war bereits sehr prekär, weil die Zahl der IV-Renten stetig zunahm. Der rasante Anstieg des Defizits und der Schulden der IV gegenüber dem AHV-Fonds, der einen Teil der Schulden der IV abdeckte, musste unbedingt gebremst werden, um nicht die Zahlungsfähigkeit des AHV-Fonds zu gefährden.

Der Bundesrat und das Parlament sahen deshalb eine Doppelstrategie vor. Zum einen sollte mit der 11. AHV-Revision das Rentenalter der Frauen an dasjenige der Männer (65) angepasst werden. Zudem wollte man Änderungen bei den Witwen- und Waisenrenten sowie bei der Teuerungsanpassung der Renten vornehmen, die dann ebenfalls zu Einsparungen hätten führen sollen. Dagegen war aber das Referendum ergriffen worden, weshalb nun das Volk dazu befragt werden musste. Bei der IV war die 4. IVG-Revision bereits im Trockenen. Der Bundesrat rechnete dank dieser Revision in den kommenden Jahren mit verschiedenen Einsparungen in der Grössenordnung von 200 Millionen. Das reichte aber nicht, um die IV-Defizite vollends zu decken. Darum sollte für sie die Mehrwertsteuer ab 2005 um 0,8 Prozentpunkte angehoben werden, für die AHV erst bei Bedarf – frühestens 2009 – um einen

Prozentpunkt. Beide Vorlagen waren also verknüpft worden, um so die Finanzierung von AHV und IV zu sichern und um möglichst viele Ja-Stimmen zu gewinnen.

Der Abstimmungskampf war jedoch schwierig. Einerseits stiessen die beiden Vorlagen im Parlament auf grösseren Widerstand. So gab es auf der linken Seite grosse Bedenken über die Anhebung des AHV-Rentenalters für die Frauen. Ihrer Meinung nach trugen die Frauen die Hauptlast dieser Revision, was gegen das Gleichheitsprinzip sprach. Zudem verlangten einige Parlamentarier, dass keine Steuern auf Vorrat erhoben würden. Andere waren der Auffassung, bevor die Mehrwertsteuer erhöht würde, solle das für die Währungspolitik nicht mehr benötigte Nationalbankgold verwendet werden. Und wieder andere wollten zuerst strengere Massnahmen auf der Ausgabenseite treffen, bevor die Mehrwertsteuer erhöht werden sollte.

Das Volk hatte sich irreführen lassen. Untersuchungen, die ein paar Jahre später durchgeführt wurden, zeigten, dass der Missbrauch bei der IV klein und nicht höher war als bei anderen Versicherungen.

Zudem hatte der Zürcher SVP-Präsident und Nationalrat Christoph Blocher im Juni 2003 eine Kampagne gegen die IV losgetreten. Er sprach von einem gigantischen Missbrauch bei der IV durch «Scheininvalide». Gemeint waren dabei vor allem Menschen aus Ex-Jugoslawien, die wegen des Kriegs in den 1990er-Jahren in grosser Zahl eingewandert waren und jetzt, nach Meinung Blochers, sich an der IV gütlich taten. Die SVP übernahm diese Haltung und machte sie zu einer breiten Marketingstrategie gegen Missbrauch. Auf einmal hatte die IV ein Balkanisierungsproblem. Sie war, gemäss SVP, zu einer «Edelsozialhilfe für unintegrierte Ausländer» geworden. Die SVP druckte Plakate mit dem Schriftzug «Für eine starke IV – gegen Missbrauch». Das Medienecho war entsprechend gross, und landaus, landein diskutierten die Leute über den angeblichen «massiven IV-Missbrauch». In diesem

Umfeld wollte der Bundesrat nun die Mehrwertsteuer erhöhen, auch zugunsten der «missbrauchten» IV. Das kam in der Bevölkerung nicht gut an. Sowohl die Abstimmung für die 11. AHV-Revision als auch diejenige für die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze ging mit grossem Nein-Stimmenanteil (68 %) verloren. Das Volk hatte sich irreführen lassen. Untersuchungen, die ein paar Jahre später durchgeführt wurden, zeigten, dass der Missbrauch bei der IV klein und nicht höher war als bei anderen Versicherungen.

Nach der Ablehnung der beiden Vorlagen war die Finanzierung der IV bei den Parteien und in den Medien ein Dauerbrenner. Eine Folge davon war, dass der Bundesrat bei der nächsten IVG-Revision, die bereits vorbereitet wurde, sich der Senkung der jährlichen Anzahl Neurenten und des angeblichen IV-Missbrauchs annehmen musste. Bundesrat Pascal Couchepin, der seit 2003 das Eidgenössische Departement des Innern leitete, gab kurz nach der verloren gegangenen Abstimmung vom Mai 2004 bekannt, dass er bei der 5. IVG-Revision mit zusätzlichen Massnahmen eine Senkung der Neurenten um 20 Prozent erzielen wolle. Durch folgende Anpassungen suchte er dieses Ziel zu erreichen: Zunächst einmal sollte durch die Früherkennung von Invaliditätsrisiken bereits am Arbeitsplatz angesetzt werden, um Kündigungen und die Spirale von Krankheit und Erwerbsunfähigkeit zu verhindern. Dann sollten die rasche berufliche Wiedereingliederung und Weiterbildung betroffener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefördert werden. Dies galt vor allem für Menschen mit einer psychischen Erkrankung, die in den letzten Jahren deutlich zugenommen hatten. Der Bundesrat betrachtete dies als eine Investition, die mittelfristig Früchte trug. Eine Rente sollte, so hielt der Bundesrat fest, künftig nur noch erhalten, wer trotz aller zumutbaren Anstrengungen nicht mehr erwerbstätig sein könne.

Um die Ausgaben zu senken, sah der Bundesrat eine Reihe weiterer Sparmassnahmen vor: Streichung der noch laufenden Zusatzrenten für Ehefrauen und -männer von IV-Rentnern und -Rentnerinnen, Verzicht auf den Karrierezuschlag und Finanzierung der medizinischen Massnahmen durch die Krankenkassen. Last but not least sollten die IV-Stellen die Ermächtigung erhalten, zur Bekämpfung des ungerechtfertigten Leistungsbezugs auch Spezialisten wie Sozialdetektive beizuziehen. Damit wollte der Bundesrat dem Missbrauch von IV-Geldern möglichst entgegenwirken. Von diesen Massnahmen erhoffte er sich eine Stabilisierung des

jährlichen Defizits. Das finanzielle Problem der IV war dadurch aber noch nicht gelöst. Weitere Massnahmen waren nötig. Als zusätzliche Einnahmenquelle zog der Bundesrat eine befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7,6 auf 8,3 % während den Jahren 2011–2017 in Betracht. Diese zusätzliche Finanzierungsvorlage sollte als zweiter Schritt nach der Absegnung der 5. IVG-Revision zur Abstimmung gelangen, so der Plan des Bundesrats.

Nach einer intensiven Debatte im Parlament wurde die 5. IVG-Revision am 17.6.2007 den Stimmbürgern zur Abstimmung vorgelegt. Mit fast 60% Ja-Stimmen nahm der Souverän die Revision an. Zwei Jahre später kam dann auch die Vorlage über die Zusatzfinanzierung für die IV vors Volk. Auch sie wurde angenommen, wobei der JA-Stimmenanteil diesmal tiefer war (55%). Ganz knapp erreichte die Verfassungsänderung das nötige Ständemehr. 12 der 23 Kantone stimmten der Vorlage zu. Die Annahme der IV-Zusatzfinanzierung ermöglicht es der IV, ihren Auftrag gegenüber den Menschen mit Behinderungen weiterhin wahrzunehmen.

Kantone übernehmen die Sonderschulung und die Bau- und Betriebsbeiträge von Wohnheimen, Werkstätten usw.

Neben der Mehrwertsteuererhöhung, die die Stimmbürger Anfang 2004 versenkt hatten, bescherte das Jahr 2004 eine weitere bedeutende behindertenpolitische Veränderung: Im Rahmen der Abstimmung vom 28.11.2004 zur «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen (NFA)» gingen sowohl die Sonderschulung als auch die Bau- und Betriebsbeiträge für Eingliederungsstätten, Wohnheime und Werkstätten für Menschen mit Behinderungen an die Kantone über. Zudem verlangte das nationale Reformprojekt, bei dem hauptsächlich der Bundeshaushalt stabilisiert und der Föderalismus gestärkt werden sollten, dass die Ausbildung des Fachpersonals im Behindertenbereich und die Ergänzungsleistungen, die für Finanzierung der Heim- und Pflegekosten anfallen, in Zukunft vollständig von den Kantonen übernommen werden. Im Gegenzug dazu hob der Bundesrat die Beiträge auf, die die Kantone bis anhin für diese Bereiche jährlich an die IV geleistet hatten.

Bei den Behindertenverbänden sorgte diese fundamentale Systemänderung für keine Freude. Im Gegenteil, sie be-

fürchteten, dass sich die bereits bestehende Ungleichbehandlung in den Kantonen durch diese Reform noch weiter verschärfen würde. Doch der Bundesrat und das Parlament liessen sich nicht beirren und zogen die Sache durch. Um den Bedenken der Behindertenorganisationen ein Stück weit entgegen zu kommen, versprachen sie aber, dafür zu sorgen, dass die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich gefördert würde, damit nicht 26 unterschiedliche Systeme entstünden. Ausserdem hatten Bund und Parlament ein paar zusätzliche Übergangsbestimmungen eingebaut. So mussten die Kantone die bisherigen Leistungen der IV an die Behindertenintitutionen und die Sonderschulung übernehmen, bis sie über genehmigte Konzepte verfügten, mindestens jedoch während dreier Jahre. Ferner erhielt der Bund die Kompetenz, in einem Bundesgesetz die Ziele der Eingliederung sowie die Grundsätze und Kriterien für die Finanzierung der Behinderteninstitutionen zu regeln. Ein solches Gesetz sollte Bestandteil der 2. Phase des Föderalismusreformprojektes werden. Unklar war, wie weit der Bund den Kantonen Vorschriften machen würde, wenn er sich nicht mehr an der Finanzierung beteiligte. Und offen war auch, wie der Bundesrat das mehrmals abgegebene Versprechen einer umfassenden Rechtsschutzgarantie für Menschen mit Behinderungen in den Institutionen definieren würde.

In seiner Botschaft vom 7.9.2005 legte der Bundesrat dem Parlament das neue Rahmengesetz mit dem Titel «Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)» vor. Folgende Punkte wurden darin aufgenommen:

- Sicherung der Eingliederung
- Verpflichtung der Kantone, ein bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen und deren Finanzierung zu gewährleisten
- Anforderungen an die Institutionen
- Inhalt der kantonalen Behindertenkonzepte
- Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen und das Beschwerderecht der Behindertenorganisationen.

Weitergehende Ausführungsvorschriften zum IFEG sollten Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung werden. Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung wurde am 6.10.2006 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Auf den 1.1.2008 sollten die NFA-Bereiche definitiv an die Kantone übergehen. Um einen problemlosen Übergang zu gewährleisten, waren die Kantone verpflichtet, die bisherigen Leistungen für die folgenden drei Jahre weiterzuführen.

Während dieser Zeit mussten sie eigene Konzepte entwickeln, wie sie diese neuen Aufgaben gemäss dem IFEG künftig handhaben wollten. Jeder Kanton erarbeitete also ein Konzept zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und liess es vom Bundesrat genehmigen. Seither gibt es in allen Kantonen ein Behinderten- oder Betreuungskonzept, dass den Zugang zu Einrichtungen wie Werk-, Wohn- und Tagesstätten regelt. Einige Kantone nahmen dieses Vorhaben auch zum Anlass, um verschiedene Aspekte zur Integration von Menschen mit Behinderungen zu verankern. Besonders weit ging hier der Kanton St. Gallen. Er legte in seinem Konzept fest, dass periodisch ein Wirkungsbericht erarbeitet werden müsse, der aufzeigt, wo der Kanton in Sachen Gleichstellung steht.

Quellen:
- Diverse ASKIO-Nachrichten
- Diverse Internetberichte über die Invalidenversicherung, über die NFA und über den Abstimmungskampf vom 16.5.2004
- Buch «Die schweizerische Behindertengleichstellung», Eric Bertels, 2016

CURIA CONFOEDERATIONIS HELVETICAE
pro infirmis
È ORA DI RICONOSCERLO.
GEWOHN DICH DRAN.
FAUT T'Y FAIRE.
TA DISA LONDERVI.
pro infirmis
Mitbestimmung JETZT!
NICHTS ohne uns!

Bild Seite 99: Pro Infirmis-Event auf dem Bundesplatz vom 10.5.2023 (© Eric Bertels)

Am 10.5.2023 organisierte Pro Infirmis einen grossen Event auf dem Bundesplatz in Bern. Damit wollte sie ein Zeichen setzen für eine Politik, die alle teilnehmen lässt. Mit dieser Aktion sollen einerseits die Forderungen nach politischer Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ins Bewusstsein gerückt und andererseits der Grundstein für die Wahlen 2023 gelegt werden. Neben einem Rückblick auf die vergangene Behindertensession (siehe S. 116) wurde die Petition der Session dem Parlament beziehungsweise dem Bundesrat offiziell übergeben. Gleichzeitig stellten sich 12 Kandidierende mit Behinderungen für die kommenden Nationalratswahlen im Herbst 2023 vor. Sie sollen dazu beitragen, dass die nationale Politik künftig nicht nur über sondern mit Menschen mit Behinderungen entscheidet.

Phase 6

Inklusion und Mitbestimmung

Nachdem das Behindertengleichstellungsgesetz (2003), die NFA (2004), die 5. und 6. IVG-Revision (2007/2011) sowie die IV-Zusatzfinanzierung (2009) angenommen worden waren, kam es zu einer mehrjährigen Konsolidierung in der Behindertenpolitik. Sowohl bei der IV als auch bei den Akteuren der Behindertengleichstellung hatte sich die Situation gegenüber den 1990er-Jahren wesentlich verändert. Bund und Kantone waren nun stärker gefordert und sahen sich mit neuen Aufgaben konfrontiert. Auch die Behindertenverbände mussten sich neu aufstellen. Schon kurz nach dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) begann die Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) deshalb mit dem Aufbau einer neuen professionellen Fachstelle für die Gleichstellung. Oberstes Ziel der Fachstelle war, alle zu unterstützen, die sich für diese Thematik interessierten oder rechtlichen Beistand suchten. Zudem wurde die Fachstelle mit der Aufgabe betraut, durch Grundlagenarbeit und politische Tätigkeiten die Gleichstellung zu verbreiten und zu vertiefen.

Eine ähnliche Funktion übernahm das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), das im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) aufgrund des BehiG Anfang 2004 eingerichtet worden war. Diese Anlaufstelle sollte die verschiedenen Arbeiten der Bundesbehörden koordinieren und zudem die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stärken. Weiter unterstützte sie Projekte zur Verbesserung der Situation und half mit, gezielte Untersuchungen für eine bessere Integration von Menschen mit Behinderungen zu lancieren.

Doch nicht nur auf nationaler Ebene entstanden neue Koordinationsstellen. Auch die Kantone, die jetzt zu wichtigen Akteuren in der Behindertenpolitik geworden waren, richteten sich stärker auf diese Thematik aus. Sie waren nun an vorderster Front in die Behindertengleichstellung involviert und hatten für den Schutz vor Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen sorgen. Ausserdem waren sie ab 2008 vollständig für die Finanzierung und Aufsicht der Wohn-, Tages- und Werkstätten sowie der

sonderpädagogischen Massnahmen zuständig. Das rief einerseits nach eigenen kantonalen Koordinationsstellen, damit die Massnahmen unter den verschiedenen kantonalen Ämtern und zwischen Städten und Gemeinden richtig abgestimmt werden konnten. Andererseits brauchte es aber auch einen fachgerechten überkantonalen Austausch, um einen möglichst einheitlichen Standard in der Behindertenpolitik zu erreichen. Hier sprang die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ein. Sie baute die dazu nötigen Strukturen auf und begann, eine zielgerichtete Koordination mit den Kantonen und den interkantonalen Schwesterkonferenzen EDK, GDK und KKJPD sicherzustellen. Dazu entwickelte sie zwölf Leitsätze, die 2013 von der Plenarversammlung verabschiedet wurden.

Bereits mit dem BehiG beschäftigt hatte sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Die Sonderschulung ging 2008 aufgrund des NFA neu in der Verantwortung der Kantone über. Um nicht 26 verschiedene Sonderpädagogikmodelle entstehen zu lassen, hatte die EDK vorgesorgt. In einem besonderen Konkordat vom 25.10.2007 einigte sie sich auf ein einheitliches Konzept für die Sonderpädagogik. Dabei wurde, ganz im Sinne des BehiG, die Integration vor die Separation gestellt. Die EDK entschied, dass Kinder und Jugendliche mit Lernschwierigkeiten oder Behinderungen, wenn immer möglich, inklusiv in den Regelklassen geschult werden sollten. Im Juni 2010 wurde die notwendige Anzahl von zehn Kantonen für die Inkraftsetzung des Konkordats erreicht. Am 1.1.2011 trat das Konkordat offiziell in Kraft. Im Bildungswesen der Schweiz vollzog sich dadurch ein kompletter Wandel. Es gibt heute keinen Kanton mehr, der für Kinder/Jugendliche mit Behinderungen in der Regelschule nicht auch integrative Fördermassnahmen anbietet.

UNO setzt neue Massstäbe

Im April 2000 wurde die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, durch eine Resolution der Menschenrechtskommission aufgefordert, Massnahmen zu prüfen, wie die Menschenrechtssituation von Menschen mit Behinderungen verbessert werden könne. Sie liess daraufhin eine Studie anfertigen, in der die bis dahin existierenden Menschenrechtsabkommen in ihren Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen untersucht wurden. Die

Autoren der Studie kamen zum Schluss, dass die vorhandenen Grundlagen unzureichend seien. Sie empfahlen, eine UNO-Menschenrechtskonvention zum Thema Behinderung auszuarbeiten.

Im Jahr 2001 richtete die UNO-Generalversammlung auf Antrag Mexikos einen entsprechenden Ausschuss ein, der mit der Ausarbeitung eines internationalen Abkommens zur Förderung und zum Schutz der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderungen beauftragt wurde. Fünf Jahre später war der Entwurf fertig. Einstimmig wurde die «UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen» (UNO-BRK) zusammen mit dem Fakultativprotokoll, das die Überwachung der Konvention regelt, am 13.12.2006 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet. Beides konnte ab Ende März 2007 in New York unterzeichnet und ratifiziert werden. Offiziell in Kraft getreten ist die Konvention am 3.5.2008, nachdem 20 Staaten sie ratifiziert hatten. Deutschland gehörte zu den Erstunterzeichnern.

Die Konvention stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Diskriminierung von weltweit 650 Mio. Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen und ihre selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Sie geht weiter als das BehiG der Schweiz. Neben den Massnahmen im Hoch- und Tiefbaubereich, im öffentlichen Verkehr, bei der Schule und in Ausbildungen sowie bei gewissen Dienstleistungen, die durch das BehiG gut abgedeckt sind, behandelt die UNO-BRK weitere Themenfelder wie das selbstbestimmte Wohnen, die Kommunikation, Arbeit und Beschäftigung, das Gesundheitswesen, die Frühförderung und die familienergänzende Betreuung. Auch die Teilnahme am politischen Leben, an Freizeit- und Sportanlässen und am kulturellen Leben steht bei der UNO-BRK im Fokus. Ausserdem soll eine stärkere allgemeine Sensibilisierung und bessere Vernetzung der Akteure erfolgen. Bei allen wichtigen Entscheidungsprozessen sind Menschen mit Behinderungen aktiv miteinzubeziehen.

Für die Umsetzung der UNO-BRK führt die Konvention mehrere wichtige Instrumente auf: So schafft sie ein Komitee für die Rechte der Menschen mit Behinderungen, das vor allem damit betraut ist, die Berichte zu beurteilen, die die Mitgliedstaaten über die von ihnen getroffenen Massnahmen erstellen. Nach einer solchen Prüfung legt der Ausschuss jeweils einen Bericht mit Verbesserungsvorschlägen vor. Weiter organisiert die UNO regelmäs-

sig eine Konferenz, um den Zustand der Umsetzung der Konvention zu prüfen. Dazu fordert sie die Mitgliedstaaten auf, Informationen und statistische Daten, die die Konvention betreffen, zu sammeln und aufzubereiten. Schliesslich können die Mitgliedstaaten neben der Konvention auch ein Fakultativprotokoll unterzeichnen, das Menschen mit Behinderungen ermöglicht, sich bei einer Verletzung ihrer Rechte an den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu wenden.

Während der fünfjährigen Ausarbeitungszeit der Konvention hatte die Schweiz nur sehr zurückhaltend mitgewirkt. Einzig Vertreter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten nahmen an Sitzungen teil, ohne jedoch aktiv Vorschläge einzubringen. Nachdem die Konvention offiziell von der UNO abgesegnet worden war, setzten sich verschiedene schweizerische Behindertenorganisationen dafür ein, dass die Konvention auch von der Schweiz ratifiziert werde. Im März 2007 gab der Bundesrat bekannt, dass er eine Ratifizierung ins Auge fassen würde, sofern gewisse Grundlagen vorhanden wären. So wollte er zuerst abklären, welche Auswirkungen die Unterzeichnung auf die schweizerische Gesetzgebung hätte. Eilig schien der Bundesrat es damit aber nicht zu haben, denn ein Jahr später hatte er in dieser Sache noch nichts unternommen. Eine Motion von Nationalrätin Pascale Bruderer (SP), die eine rasche Einleitung des Ratifizierungsprozesses forderte, machte dem Bundesrat Beine. Ende 2010 eröffnete er ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren. Die Rückmeldungen waren erfreulich. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlasser/-innen unterstützte die Absicht des Bundesrats, das Übereinkommen zu ratifizieren. Gestützt auf diesen Bericht und unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung, beschloss die Landesregierung im Dezember 2012 die Ratifizierung der UNO-BRK.

Auch ein Grossteil der Ständeräte/-rätinnen befürwortete die Unterzeichnung. An ihrer Sitzung vom 26.11.2013 nahm die kleine Kammer die Vorlage mit 32 gegen 3 Stimmen klar an. Im Nationalrat war der Widerstand grösser. Dort befürchteten einige Parlamentarier/-innen, dass die neue Konvention die Schweiz zu mehr Leistungen für Menschen mit Behinderungen zwingen könnte, als sie bisher gewährte. Die Befürworter hielten demgegenüber fest, dass die UNO-BRK kein Gesetz sei, sondern eher einen programmatischen Charakter habe. «Die Ängste sind

unbegründet», hielt auch Bundesrat Didier Burkhalter fest. «Die UNO-Behindertenrechtskonvention konkretisiert das bestehende schweizerische Behindertengleichstellungsgesetz und stärkt seine Umsetzung.» Sodann beschloss auch der Nationalrat mit 119 zu 68 Stimmen die Ratifizierung der UNO-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Nachdem die eidgenössische Bundesversammlung den Beitritt am 13.12.2013 genehmigt hatte, unterzeichneten Bundespräsident Didier Burkhalter und Bundeskanzlerin Corina Casanova am 9.4.2014 die Beitrittsurkunde. Mitte April 2014 übergaben der CVP-Nationalrat Christian Lohr und der Präsident des Gleichstellungsrats Pierre Margot-Cattin in New York der UNO die unterzeichnete Urkunde.

«Die UNO-Behindertenrechtskonvention konkretisiert das bestehende schweizerische Behindertengleichstellungsgesetz und stärkt seine Umsetzung.»
Bundesrat Didier Burkhalter

Gemäss Artikel 35 der UNO-BRK muss jeder Vertragsstaat über den Generalsekretär der Vereinten Nationen dem Ausschuss einen umfassenden Bericht über die Massnahmen, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen getroffen hat, und über die dabei erzielten Fortschritte vorlegen. Der Staatenbericht muss innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens unterbreitet werden. Vorgesehen war, dass die Schweiz 2016 erstmals Stellung zur Umsetzung der UNO-BRK nahm. Der Bundesrat verabschiedete darum zeitgerecht seinen Staatenbericht (Titel der Stellungnahme: «Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen»). Die Zivilgesellschaft legte ein Jahr später einen Schattenbericht vor, der von Inclusion Handicap in Zusammenarbeit mit 22 Mitgliedorganisationen erarbeitet worden war (aktualisiert 2022). Durch die Corona-Pandemie verzögerte sich aber die Staatenprüfung durch den UNO-BRK-Ausschuss.

Schliesslich wurde die offizielle Schweiz vom 14.–16.3.2022 zur Umsetzung der BRK angehört. Im Vorfeld dazu reichten die Bundesbehörden zahlreiche Informationen aufgrund eines spezifischen Fragenkatalogs des Ausschusses ein. Diese Fragen dienten der Strukturierung des Dialogs mit dem Ausschuss.

Am 23.3.2022 nahm der UNO-BRK-Ausschuss zur Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz offiziell Stellung. Dabei kam er zum Schluss, dass die Schweiz in vielerlei Hinsicht die Rechte der Menschen mit Behinderungen verletze. Die von der BRK geforderte Inklusion werde auf allen Staatsebenen und in der Gesellschaft noch zu wenig gelebt. Der Ausschuss beanstandete vor allem das Fehlen einer umfassenden Strategie zur Umsetzung der BRK, welche die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene stärke. Zudem sollte, so hielt der Ausschuss fest, die Gesetzgebung harmonisiert werden, um einen umfassenden einheitlichen Schutz vor Diskriminierungen zu gewährleisten. Dazu geeignet wären auch entsprechende Klagemittel und andere Rechtsmittel. Hierzu gehört laut Ausschuss auch das Fakultativprotokoll, das die Schweiz bisher nicht ratifiziert hat. Gesetze, die die Rechtsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen einschränken, sollten zudem unbedingt aufgehoben werden. Ferner fokussiere die Schweiz noch zu stark auf institutionelle Wohnformen und biete nur unzureichende Unterstützungsleistungen für selbständiges Wohnen an, kritisierte der Ausschuss. Und im Bildungsbereich fehle eine politische Strategie für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems. Der Ausschuss regte an, ein verfassungsmässiges Recht auf inklusive Bildung einzuführen und eine umfassende Strategie für die Umsetzung einer qualitativ hochwertigen, inklusiven Bildung für alle Kinder mit Behinderungen, einschliesslich Kinder mit geistigen oder psychosozialen Behinderungen und autistische Kinder, zu entwickeln, mit spezifischen Zielen, Zeitplänen, Budgets, dem Transfer von Ressourcen aus Sonderschulen sowie inklusiven Bildungslehrplänen und Lehrerqualifikationen auf Bundes- und Kantonsebene.

Weiter empfahl der Ausschuss, eine nationale Strategie zu verabschieden, um negative Stereotypen, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beseitigen (z.B. durch Schulungen für politische Entscheidungsträger/-innen, Sensibilisierungsmodule auf allen Bildungsebenen, Bewusstseinsbildung in der breiten Öffentlichkeit). Es sollten auch

ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate bereitgestellt werden. Am Schluss schlug der Ausschuss der Schweiz vor, die staatlichen Mechanismen zur Koordinierung und Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens auf Bundes- und Kantonsebene zu verbessern, in allen Kantonen Anlaufstellen für Menschen mit Behinderungen zu benennen, die das Übereinkommen umsetzen sollen, und schlussendlich sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen, samt der sie vertretenden Organisationen, wirksam in die Überwachung der Umsetzung der UNO-BRK einbezogen werden und sie in vollem Umfang daran teilnehmen können.

Der Ausschuss forderte die Schweiz als Vertragsstaat auf, die vorliegenden Empfehlungen umzusetzen. Die Bemerkungen des Komitees sollen an Mitglieder der Regierung und des Parlaments, Beamtinnen und Beamte in den zuständigen Departementen, lokale Behörden und Fachleute einschlägiger Berufsgruppen, wie z. B. Mitarbeitende im Bildungswesen, Kommunikations- und Kulturbeauftragte, Juristinnen und Juristen, sowie an die Medien weitergeleitet werden, damit diese sie prüfen und umsetzen können. Ausserdem erwartet der Ausschuss, dass die Schweiz bis zum 15.5.2028 einen weiteren Bericht vorlegt, in dem auch Informationen über die Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen enthalten sind.

Bundesrat stärkt die Behindertenpolitik und Mitwirkung der Betroffenen

Ende 2013 reichte der Thurgauer Nationalrat Christian Lohr (Die Mitte) im Parlament ein Postulat ein, worin er den Bundesrat aufforderte, in einem Bericht darzulegen, «wie er auf der Grundlage des bestehenden schweizerischen Behindertengleichstellungsrechts und der UNO-Behindertenrechtskonvention eine kohärente nationale Behindertenpolitik zu entwickeln und umzusetzen gedenke». Im darauffolgenden Februar wurde das Postulat vom Bundesrat angenommen. Erst im Dezember 2015 nahm der Bundesrat aufgrund der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes eine erste Aussprache über die Behindertenpolitik vor. Er beauftragte das EDI, bis Ende 2016 Vorschläge für eine bessere Abstimmung der bestehenden Massnahmen von Bund und Kantonen auszuarbeiten und dies in einem Bericht zur Behindertenpolitik darzustellen.

Gleichzeitig kündigte er an, Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens verbessern zu wollen.

Um die Rahmenbedingungen und das Vorgehen zur Entwicklung einer nationalen Behindertenpolitik definieren zu können, wurde Mitte 2016 ein Projektausschuss, bestehend aus Expertinnen und Experten des EBGB, der SODK und von Inclusion Handicap, ins Leben gerufen. Inclusion Handicap lieferte dazu eine umfassende Grundlage mit zahlreichen Erkenntnissen, die sie aufgrund ihrer Erfahrungen aus der Rechtsberatungstätigkeit, durch Befragungen von Betroffenen und eine Tagung mit verschiedenen Behindertenorganisationen zusammengetragen hatte.

Der Projektausschuss initiierte daraufhin mehrere Workshops mit verschiedenen staatlichen Organisationen und Behindertenverbänden. Sie dienten dazu, die wichtigsten Eckpfeiler des auf Ende Jahr angekündigten Berichts zu erarbeiten. Im Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik, den der Bundesrat am 11.1.2017 folgen liess, anerkannte er einen grösseren Handlungsbedarf. Er stellte fest, «dass die in der Bundesverfassung wie im Behindertengleichstellungsrecht angelegte Berücksichtigung der Situation von Menschen mit Behinderungen in allen für die Gleichstellung und Teilhabe relevanten Regelungsbereichen erst ansatzweise realisiert ist». Zurückzuführen war dies laut Bundesrat auf verschiedene Faktoren: So fehlte weitgehend ein gemeinsames, an der Gleichstellung orientiertes Verständnis von Behinderung. Zudem war es bisher noch kaum gelungen, die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in sämtlichen relevanten Lebens- und Tätigkeitsbereichen bereichsübergreifend zu verankern. Auf dieser Grundlage beschrieb der Bericht die zukünftigen Herausforderungen für die Behindertenpolitik von Bund und Kantonen. Übergeordnetes Ziel der Behindertenpolitik, so hielt der Bundesrat fest, sei die volle und autonome gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Im Hinblick auf diese im Sinn einer Daueraufgabe zu realisierende Ziele müssten in einem nächsten Schritt die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Behindertenpolitik im föderalen Umfeld als Querschnittsaufgabe und als Querschnittsthema wahrgenommen werden kann. Um die Verankerung als Querschnittsaufgabe zu erreichen, sah der Bundesrat deshalb vor, die Voraussetzungen für eine vertiefte Zusammen-

arbeit in der Behindertenpolitik durch eine Verbesserung der Vernetzung, der Steuerung und der Transparenz zu schaffen. Diese Aufgabe war als Ergänzung zu den bereits in Angriff genommen Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den einzelnen Tätigkeitsfeldern zu sehen.

Weiter schlug der Bundesrat eine inhaltliche Vertiefung im Bereich der Arbeit vor, denn nach seiner Einschätzung bestand hier der grösste Handlungsbedarf. Die 2017 vorgesehene Konferenz zur Förderung der Arbeitsintegration von Menschen mit Behinderungen wäre denn auch ein optimaler Rahmen zu einer umfassenden Förderung dieses Anliegens. Um das weitere Vorgehen zu konkretisieren, wurde das EDI beauftragt, mit den Kantonen und Verbänden einen Dialog über diese vorgeschlagenen Massnahmen zu führen und auf dieser Basis bis Ende 2017 einen weiteren Bericht vorzulegen.

Übergeordnetes Ziel der Behindertenpolitik ist die volle und autonome gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben.

Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 11.1.2017

Die Behindertenorganisationen reagierten teilweise enttäuscht über diesen ersten Bericht. Sie forderten konkretere Aussagen zu allen wichtigen Themenbereichen mit verbindlichen Zielen. Eine Fokussierung allein auf das Thema «Arbeit» empfanden sie als zu einseitig. Zudem ging ihnen alles zu langsam, und sie wünschten ein rascheres Vorgehen sowie mehr Engagement vom Gesamtbundesrat und den Kantonen.

Das nahm sich der Bundesrat zu Herzen. Im zweiten Bericht, den der Bundesrat am 9.5.2018 veröffentlichte, ging er dann auch umfassend auf die einzelnen Problemfelder ein. Einerseits beschrieb er die jeweilige Situation und wie sie in der Praxis gelebt wird, andererseits zeigte der neue Bericht aber auch die Herausforderungen und weitere Entwicklung der einzelnen Themen-

felder auf, um eine vollständige Gleichstellung zu erreichen. Die Erkenntnisse, die 2017 über den Stand der Umsetzung der UNO-BRK in verschiedenen Grundlagen aufgeführt worden waren, hatte der Bundesrat in diesem Bericht weitgehend aufgenommen. So hielt die bundesrätliche Botschaft unter anderem die Diskriminierungen bei der Stellensuche, die gesetzlichen Fristen zum hindernisfreien ÖV, die nicht eingehalten werden, aber auch die Mängel beim selbstbestimmten Wohnen oder bei der Ausübung der politischen Rechte fest. Damit anerkannte der Bundesrat erstmals, dass für Menschen mit Behinderungen zur Verbesserung der persönlichen Situation nicht nur ein gutes Rentensystem und das Vorhandensein von geeigneten Behinderteneinrichtungen gehört, sondern dass auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die Umweltfaktoren entsprechend angepasst werden müssen. Behindertenpolitik, so kam der Bundesrat zum Schluss, ist damit nicht länger (ausschliesslich) Sozialpolitik, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und eine themenübergreifende Querschnittaufgabe. Dieses weite Verständnis von Behinderung – und damit auch von Behindertenpolitik – hat mit der Totalrevision von 1999 ausdrücklich Eingang in die Bundesverfassung gefunden. Und mit dem Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahre 2014 hat die Schweiz diese Ausrichtung der Behindertenpolitik bestätigt.

Behindertenpolitik ist damit nicht länger (ausschliesslich) Sozialpolitik, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und eine themenübergreifende Querschnittaufgabe.
Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9.5.2018

Gleichzeitig bestimmte der Bundesrat mit dem neuen Bericht in einem Mehrjahresprogramm auch die inhaltlichen Schwerpunkte für die Jahre 2018–2021, die im Rahmen der Behindertenpolitik prioritär angegangen werden sollen. So legte er in einem Handlungsfeld nicht nur fest, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen und zwischen den Departementen des Bundes weiter

verbessert, sondern auch, dass der Einbezug der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen verstärkt werden sollen. Für den Bundesrat war klar, dass neben dem Bund und den Kantonen die Betroffenen und Behindertenorganisationen zentrale Aufgaben in der Behindertenpolitik übernehmen, denn sie verfügen über wichtige Erfahrungen und Kenntnisse, welche die Konkretisierung und Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erleichtern.

In einem weiteren Handlungsfeld plante der Bundesrat die Umsetzung der Massnahmen sichtbarer zu machen. So sollte ein Monitoring aufgebaut werden, das eine vertiefte Erhebung und Beobachtung der Informationen in zentralen Bereichen ermögliche. Dadurch könne man die Steuerung und Überprüfung der Behindertenpolitik in diesen Themenbereichen weiter verbessern. Und last but not least legte der Bundesrat drei Themenbereiche fest, die er spezifisch und proaktiv zwischen 2018 und 2021 fördern wollte. Der Fokus war auf die Gleichstellung in der Arbeitswelt, die Förderung eines selbstbestimmten Lebens und die barrierefreie digitale Kommunikation gesetzt worden. Insbesondere der Bereich «Selbstbestimmtes Leben» war bedeutend, da dies die Gleichstellung im Kern trifft. Jede Person sollte frei entscheiden können, wie und wo sie wohnt, oder welcher Beschäftigung sie nachgehen will. Die dafür benötigten Dienstleistungen und Angebote, verkündete der Bundesrat, sollten geöffnet und stärker auf die individuellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet werden.

Während dieser vier Jahre erarbeiteten sowohl das EBGB als auch die SODK verschiedene Instrumente zur Umsetzung dieser Schwerpunkte. Bereits 2017 hatte die SODK eine Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen (FBBF) gegründet, in der alle Kantone vertreten sind. Mit ihr anerkannten die Kantone die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit, um die Lebensbedingungen und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Diese Austauschplattform vertieft Themen und entwickelt sie weiter, so auch jene, die der bundesrätliche Bericht von 2018 aufführt.

Auch im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz (NDS), wo sozialpolitische Themen ausgetauscht und konkretisiert werden, wurde die Behindertenpolitik von Bund und Kantonen intensiviert. So hat man im Rahmen des NDS eine

ständige Arbeitsgruppe zur Behindertenpolitik (AG BePo) geschaffen, die auf fachlicher Ebene den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen sicherstellt. Die AG BePo erstattet dem NDS regelmässig Bericht über die Umsetzung der Programmaktivitäten und über behindertenpolitische Entwicklungen auf Bundes- und kantonaler Ebene. Zudem bereitet sie die Diskussionen im Rahmen des NDS zu behindertenpolitischen Fragen vor und schlägt bei Bedarf Massnahmen für weitere Verbesserungen vor. Die AG BePo setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen der wichtigsten Gremien wie BSV, EBGB, SODK, FBBF, BAG usw. zusammen. Je nach thematischen Schwerpunkten der Mehrjahresprogramme kommen Vertreterinnen und Vertreter weiterer Bundes- oder (inter-)kantonaler Stellen hinzu. Regelmässig führt die AG BePO auch einen Austausch mit verschiedenen Behindertenorganisationen und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft durch. Die Leitung und die Besorgung der Geschäfte der AG BePo liegen beim EBGB.

2022 lief das erste Mehrjahresprogramm aus, und eine Neuausrichtung stand an. Anfang 2023 gab der Bundesrat die neuen inhaltlichen Schwerpunkte für die Jahre 2023–2026 bekannt. So war der Bundesrat der Auffassung, dass in den nächsten vier Jahren das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) revidiert werden soll. Das EDI wurde beauftragt, bis Ende 2023 einen Entwurf für eine Teilrevision des BehiG mit folgenden Eckwerten vorzulegen:

- Arbeit: Menschen mit Behinderungen werden explizit vor Diskriminierung geschützt. Arbeitgebende sind verpflichtet, zumutbare Massnahmen zu treffen, damit Mitarbeitende mit Behinderungen gleichgestellt einer Arbeit nachgehen können.
- Dienstleistungen: Menschen mit Behinderungen müssen Zugang haben zu Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Private sind verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen diese Dienstleistungen ohne erschwerende Bedingungen in Anspruch nehmen können.
- Gebärdensprache: Die drei schweizerischen Gebärdensprachen werden anerkannt. Die Gleichstellung von gehörlosen Personen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen und im Arbeitsleben wird gefördert.

Der Bundesrat hat das EDI zudem beauftragt, Möglichkeiten zu prüfen, um die Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Wohnen und die Partizipation am Leben der Gesellschaft im BehiG zu verbessern. Dies betrifft insbesondere die bessere Zugänglichkeit zu Informationen und die Analyse der umfassenden Beistandschaft.

Bei allen Themen braucht es neben gesetzlichen Vorgaben eine enge Zusammenarbeit verschiedener Akteure, um die Situation von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Diese Zusammenarbeit erfolgt in Programmen, welche die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ergänzen. Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, diese Programme bis Ende 2023 auszuarbeiten. Danach entscheidet der Bundesrat über deren Umsetzung und den Ressourcenbedarf. Die Erarbeitung der Programme wie auch die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erfolgt in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Das EDI setzt die Programme gemeinsam mit weiteren Stellen bis Ende 2026 um.

Kantone erlassen neue Rahmengesetze und schaffen neue Fachstellen

Im September 2019 erregte ein grösseres behindertenpolitisches Ereignis die Aufmerksamkeit von Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen: Als erster Kanton verabschiedete der Kanton Basel-Stadt ein griffiges Behindertenrechtegesetz. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt stimmte am 18.9.2019 dem neuen «Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen» mit grossem Mehr zu. Das neue Gesetz kam als Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» zustande. Das Ja zur Vorlage war ein Meilenstein für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz, denn erstmals wurden auf kantonaler Ebene umfassende Rechtsgrundlagen geschaffen, die das Ziel haben, eine autonome Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Das neu geschaffene Rahmengesetz schützt Menschen mit Behinderungen weitgehend vor Benachteiligungen, auch gegenüber Privaten. Dazu gehört der Schutz vor einer Benachteiligung beim Zugang zu öffentlich zugänglichen Dienstleistungen, wie z.B. Bankdienstleistungen, Läden, Restaurants oder viele mehr. Bei Benachteiligungen können sich Menschen mit Be-

hinderungen vor einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht wehren. Den Behindertenverbänden kommt das Verbandsbeschwerderecht zu. Es wird ausserdem eine kantonale Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geschaffen, die die Umsetzung der neu geschaffenen Rechtsgrundlagen umsetzen und koordinieren soll.

Als erster Kanton verabschiedete der Kanton Basel-Stadt ein griffiges Behindertenrechtegesetz.

Durch das Rahmengesetz werden ergänzend mehrere Spezialgesetze angepasst. So hält beispielsweise das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen neu ausdrücklich fest, dass bei der Ausgestaltung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen Rücksicht zu nehmen ist. Es wird weiter festgehalten, dass Behörden und Gerichte barrierefrei kommunizieren müssen, dass das Kulturangebot für Personen mit besonderen Bedürfnissen gefördert oder dass die Benachteiligungen bei der Wohnungssuche eliminiert werden sollen. Die Juristische Fakultät der Universität Basel hatte den Kanton bei der Erarbeitung dieses Gesetzes unterstützt.

In den folgenden Jahren sind weitere Kantone dem Basler Beispiel gefolgt. So wurden in den Kantonen Neuenburg, Fribourg, Basel-Landschaft und Wallis ähnliche Gesetzgebungen in Kraft gesetzt. Besonders hervorzuheben ist dabei der Kanton Wallis. Bereits 1978 hatte er ein eigenes, für die damalige Zeit sehr fortschrittliches Gesetz über die gesellschaftliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entwickelt (siehe Seite 48). 1991 nahm das Walliser Parlament eine Revision dieses Gesetzes vor. Das revidierte Gesetz, das dann den Titel «Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen» trug, sollte vor allem den Verbleib zuhause soweit wie möglich fördern. Um die Entwicklung und die schulische Eingliederung der behinderten Schülerinnen und Schüler in der Regelschule zu unterstützen und ihre Behinderung auszugleichen, sollten spezifische schulische, pädagogische und psychotherapeutische Massnahmen geschaffen werden. Zudem

konnten Primarklassen mit reduziertem Bestand errichtet werden, um die Eingliederung behinderter Schüler zu vereinfachen. Weiter wurden die Gemeinwesen, die subventionierten Institutionen und der Privatsektor im Kanton Wallis angehalten, Menschen mit Behinderungen entsprechende Lehrstellen, Praktikumsplätze und Plätze zur Wiedereingliederung anzubieten. Der Staat konnte dafür finanzielle Unterstützungen sprechen. Extra-Geld sah der Kanton Wallis auch für die gesellschaftliche und kulturelle Integration sowie die Wohnungssuche vor. Unter anderem konnte eine finanzielle Unterstützung für die Senkung der Mietkosten oder für allfällige bauliche Anpassungen beantragt werden. Das Ziel war, soweit wie möglich die Bereitstellung von passenden Wohnmöglichkeiten und die Organisation von gesellschaftlichen und kulturellen Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen zu fördern. Es war schon sehr erstaunlich: In einer Zeit, wo die Deutschschweizer Kantone noch darüber diskutierten, ob in den Regelschulen auch eine Integration von Schülern mit Behinderungen sinnvoll wäre, goss der Kanton Wallis viele dieser Gleichstellungsfragen bereits in Gesetzesform.

Im Mai 2021 hat der Grosse Rat des Kantons Wallis nun einer erneuten Revision des Gesetzes einstimmig zugestimmt. Der Kern der vorgeschlagenen Änderungen betrifft die Einführung eines neuen Kapitels über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Das alte Gesetz legte seinen Schwerpunkt auf staatliche Handlungen. Ganz im Einklang mit der UNO-BRK und dem nationalen Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) erhalten Menschen mit Behinderungen nun neue, kostenlose Rechtsansprüche, ähnlich wie jene im Kanton Basel-Stadt. So können sie vor Gericht eine drohende Benachteiligung verbieten oder sie allenfalls beseitigen lassen. Da zahlreiche Menschen mit Behinderungen mit der Erhebung von solchen Beschwerden überfordert sind, dürfen auch die Behindertenorganisationen im Wallis Beschwerde einreichen. Neu wird beim Kanton auch ein Büro für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingerichtet. Zudem sollen die verschiedenen Departemente Massnahmenpläne zur Umsetzung des Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung erarbeiten.

Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Neuenburg, Fribourg und insbesondere Wallis sind wichtige Vorbilder. Sie haben die richtigen Weichen für eine längerfristige positive Entwick-

lung für Menschen mit Behinderungen gesetzt. Doch nicht alle Kantone wollen die Inklusion und Gleichstellung so grundsätzlich weiterentwickeln. Der Kanton Zürich beispielsweise hat einen anderen Weg beschritten. Er beauftragte 2018 die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) in einer Studie abzuklären, was zu tun ist, um die UNO-BRK einzuhalten. Aus der ZHAW-Studie wurden drei Empfehlungen als Sofortmassnahme abgeleitet: erstens die Schaffung einer kantonalen Verwaltungsstelle zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Umsetzung der UNO-BRK. Diese Empfehlung wurde unverzüglich umgesetzt. Bereits im April 2019 konnte eine solche Koordinationsstelle beim kantonalen Sozialamt angesiedelt werden. Die zweite Empfehlung war die systematische Verbesserung des barrierefreien Zugangs zur Information und Kommunikation der kantonalen Verwaltung und zu ihren Angeboten. Dies wurde angegangen, unter anderem mit einer Überarbeitung des kantonalen Webauftritts. Die dritte Empfehlung war ein Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-BRK. Dafür brauchte es mehr Zeit. Anfang 2022 wurde der Plan schliesslich publiziert. Aufgeführt sind 26 Massnahmen zu Themen wie Gleichstellung, Bauten, Mobilität, selbstbestimmtes Leben, Bildung, Arbeit, Beschäftigung, Kultur, Freizeit, Sport und Gesundheit. Sämtliche Massnahmen sollen unter Mitwirkung der Betroffenen in den Jahren 2022-2025 im ganzen Kanton umgesetzt werden. Zur Unterstützung der Gemeinden baute die Koordinationsstelle in der Zwischenzeit verschiedene Angebote wie Beratung, Checklisten und Förderprogramme auf.

Auftrieb der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – erste Behindertensession der Schweiz

Wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger der Schweiz haben auch Menschen mit Behinderungen das Recht auf Teilhabe am politischen Leben. Vielfach ist aber der Zugang zu politischen Strukturen für sie erschwert oder verhindert. Deshalb sind Menschen mit Behinderungen in den Parlamenten stark unterrepräsentiert. Die Gründe dafür sind vielseitig: So ist die gesellschaftliche Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen nach wie vor sehr defizitorientiert, was ihre Wahlchancen mindert. Viele Parteien fördern zudem Menschen mit Behinderungen als Mitglieder und auf

Wahllisten noch zu wenig. Dazu kommt, dass viele Anlagen, die für politische Veranstaltungen genutzt werden, nicht hindernisfrei zugänglich sind. Auch fehlen Assistenzleistungen, die eine Voraussetzung für eine politische Teilhabe, für Wahlkämpfe oder die Ausübung eines Amtes sein können. Zudem sind viele Abstimmungs- und Wahlunterlagen nicht barrierefrei zugänglich oder bei Erklärvideos fehlt eine Untertitelung für Gehörlose.

Es braucht eine angemessene Vertretung von Menschen mit Behinderungen in den Parlamenten, damit die Interessen dieser Personengruppe richtig umgesetzt werden.

AGILE.CH und Procap

Zahlreiche Behindertenorganisationen wollen das seit einigen Jahren ändern. Unter anderem reichte die Dachorganisation AGILE.CH zusammen mit Procap 2015 eine Petition bei der Bundeskanzlei ein. Sie stellten fest, dass am Ende der Legislatur nur zwei Parlamentarier mit sichtbaren Behinderungen im Bundesparlament sassen: Nationalrat Christian Lohr (CVP) und Ständerat Luc Recordon (Grüne). Nachdem L. Recordon im Oktober seine Wiederwahl verpasst hatte, gab es ab Ende 2015 sogar nur noch eine Person, die diese Anliegen öffentlich vertrat. Das war nach Ansicht der beiden Behindertenverbände viel zu wenig, denn rund 20% der Bevölkerung leben mit einer Behinderung. Sie forderten mit einer Petition, dass die Parteien eine aktive Gleichstellungspolitik betreiben. Auf den kantonalen und nationalen Wahllisten müssen mehr Menschen mit Behinderungen stehen. Bund, Kantone und Gemeinden sollen alle Hindernisse abbauen, um die politische Partizipation dieser Personen zu verbessern. Es braucht eine angemessene Vertretung von Menschen mit Behinderungen in den Parlamenten, damit die Interessen dieser Personengruppe richtig umgesetzt werden.

Die Petition hatte aber keinen Erfolg. Nach Anhörung einer Vertreterin und eines Vertreters der beiden Organisatio-

nen beantragte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats, der Petition keine Folge zu leisten. Aus ihrer Sicht gab es keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die Kommission anerkannte aber, dass es weiterhin Hindernisse für die Teilhabe von Menschen am politischen Leben gibt, und sie richtete deshalb ein Postulat an den Bundesrat. Darin forderte sie die Regierung auf zu prüfen, wie diese Einschränkungen beseitigt werden könnten.

Der Bundesrat nahm dieses Anliegen in seinem Bericht zur Behindertenpolitik 2018 auf. Er gab bekannt, die entsprechenden Voraussetzungen schaffen zu wollen, damit Menschen mit Behinderungen ihr Wahlrecht autonom wahrnehmen könnten. Den grössten Handlungsbedarf sah er dabei bei der Zugänglichkeit von amtlichen Informationen. Damit ist aber noch lange nicht gewährleistet, dass mehr Menschen mit Behinderungen für ein Amt kandidieren. Hier braucht es unter anderem mehr Engagement der Behindertenverbände. Sie müssen potentielle Kandidaten, die Interesse an der Politik haben, zu einem solchen Schritt motivieren und sie dabei unterstützen. Der Verein Tatkraft, der 2018 von Menschen mit Behinderungen gegründet wurde, machte dies zu seinem Tätigkeitsschwerpunkt. Er will dafür sorgen, dass in Zukunft in den Parlamenten und Regierungsämtern mehr Menschen mit Behinderungen Einsitz nehmen.

Auch Pro Infirmis hat sich dieses Ziel gesetzt. Sie hat darum im März 2023 zusammen mit verschiedenen Politikerinnen und Politikern eine Behindertensession im Bundeshaus organisiert. 22% der 200 Parlamentssitze waren durch Menschen mit Behinderungen besetzt. Dies entspricht gemäss Statistik ihrem Anteil in der Schweizer Bevölkerung. Zur Wahl konnten sich alle Menschen mit Behinderungen der Schweiz stellen. Über 200 Personen meldeten sich auf die verschiedenen Aufrufe. Mittels eines Online-Voting wurden 44 Vertreter/-innen ausgewählt. Die inhaltliche Grundlage für die Session erarbeitete eine Behindertenkommission aus erfahrenen Politikerinnen und Politikern mit Behinderungen.

Am 24.3.2023 um 13.30 h begann die erste Behindertensession der Schweiz. Nach einer 3-stündigen Debatte verabschiedeten die Parlamentarier/-innen eine Resolution zuhanden des Nationalratspräsidenten und der Ständerratspräsidentin. Darin werden Politik, Behörden und Zivilgesellschaft aufgefordert, die politische Vertretung von Menschen mit Behinderungen zu verbessern

und den Weg zu politischen Ämtern hindernisfrei zu gestalten. Mit der Session konnte sichtbar gemacht werden, dass es zahlreiche Menschen mit Behinderungen gibt, die kompetent und bereit sind, gewählt zu werden und ein politisches Amt anzutreten.

Es war nicht das erste Mal, dass die Behindertenverbände eine Behindertensession im Bundeshaus abhalten wollten. Bereits Anfang 2000 planten sie eine solche Session. Sie blitzten aber beim Generalsekretariat der Bundesversammlung ab. Begründung: Die vielen Anfragen für ausserparlamentarische Veranstaltungen hätten zu einer restriktiven Bewilligungspraxis geführt und deshalb könne keine solche Session bewilligt werden! Im Jahre 2023 hat es geklappt, und gemäss den Organisatoren sollen weitere Behindertensessionen folgen.

Gemäss Bundesverfassung haben Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind (Art. 136 BV), keine politischen Wahlrechte.

Neben einer stärkeren Vertretung in der Politik wurde in den letzten Jahren auch die Verbesserung der politischen Partizipation für Menschen mit Behinderungen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, zum Thema. Gemäss Bundesverfassung haben Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind (Art. 136 BV), keine politischen Wahlrechte. Sie können weder stimmen noch gewählt werden. Davon betroffen sind hauptsächlich Menschen mit psychischen und kognitiven Behinderungen. Die Tessiner Ständerätin Marina Carobbio Guscetti (SP) reichte am 18.3.2021 ein Postulat ein, das den Bundesrat aufforderte, Massnahmen aufzuzeigen, die es braucht, damit Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Das Postulat wurde drei Monate später an den Bundesrat überwiesen. In seinem Mehrjahresprogramm, das der Bundesrat für 2022–2026 vorgestellt hat, machte er deutlich, dass er dieses Thema vertiefen will.

Gute Beispiele hierzu gibt es bereits: So wurde am

29.11.2020 im Kanton Genf darüber abgestimmt, ob alle Menschen mit Behinderungen künftig ihre politischen Rechte ausüben dürfen. Eine Mehrheit sagte «Ja». Dank dieser Zustimmung konnte eine Bestimmung in der Kantonsverfassung, die den dauernd urteilsunfähigen Personen die politische Rechte entzog, gestrichen werden. Genf ist damit der erste Kanton, der allen Menschen mit Behinderungen, auch solche, die unter umfassender Beistandschaft stehen, das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht zuspricht.

Eine neue Initiative soll‘s richten

Mehr als ein Jahr wurde am Verfassungstext geschliffen, eine breite Vernehmlassung durchgeführt, und zahlreiche Feedbacks wurden eingeholt: Am 27.4.2023 war es soweit – ein überparteiliches Komitee lancierte die Inklusionsinitiative «Gleichstellung, Teilhabe, Selbstbestimmung und Assistenz für Menschen mit Behinderungen jetzt!». Den Auftakt bildete eine Sammelaktion in der Berner Innenstadt mit anschliessender Medienkonferenz im Medienzentrum des Bundes. Mit der neuen Initiative sollen die Rechte von Menschen mit Behinderungen weiter gestärkt und eine tatsächliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen sichergestellt werden. Ausserdem fordert sie, dass Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform und ihren Wohnort frei wählen können und dass die erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen, besonders die personelle und technische Assistenz, gewährleisten werden.

Die Beispiele zeigen: Auch nach 100 Jahren steht die Behindertenpolitik weiterhin beim Parlament und dem Bundesrat auf der Traktandenliste.....

Bereits an dem Bundesrat überreicht worden ist eine Petition mit über 13'000 Unterschriften, die eine sofortige Unterzeichnung des Zusatzprotokolls der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) fordert. Die Ratifizierung des Protokolls er-

laubt Betroffenen, bei Rechtsverletzungen an die UNO zu gelangen. In seiner Botschaft von 2012 hatte der Bundesrat erklärt, dass er das Protokoll ratifiziere, wenn erste Erfahrungen über die Praxis des Vertragsorgans gesammelt seien. Obwohl der erste Staatenbericht der Schweiz seit März 2022 vorliegt, zögert der Bundesrat jetzt aber mit der Unterzeichnung des Fakultativprotokolls. Die Behindertenverbände wollen nicht länger warten und haben deshalb dem Bundesrat am 26.10.2022 eine Petition übergeben, mit der eine rasche Unterzeichnung verlangt wird.

Die Beispiele zeigen: Auch nach 100 Jahren steht die Behindertenpolitik weiterhin beim Parlament und dem Bundesrat auf der Traktandenliste.....

Quellen:
- Buch «Die schweizerische Behindertengleichstellung», Eric Bertels, 2016
- Diverse ASKIO-Nachrichten
- Diverse Newsletter «Inclusion» von Eric Bertels
- Diverse Internetberichte von Inclusion Handicap

Chronologie der wichtigsten Ereignisse

1923

Die «Schweizerische Vereinigung für Anormale, SVfA» (heute «Pro Infirmis») erhält erstmals einen Bundesbeitrag in der Höhe von CHF 15'000. Im Laufe der folgenden Jahre steigt die Subvention wesentlich an. Bis zur Einführung der eidgenössischen Invalidenversicherung 1960 übernimmt die SVfA die Aufgabe der Koordination der gesamten schweizerischen Behindertenhilfe (s. S. 21).

1954/1955

Die Behindertenorganisation ASKIO (heute AGILE.CH) organisiert 1954 eine öffentliche Kundgebung zur Einführung einer eidgenössischen Invalidenversicherung. Eine entsprechende Resolution wird dem Bundespräsidenten Rodolphe Rubattel (FDP) übergeben. Auch die SP und die Partei der Arbeit machen Druck und starten je eine Volksinitiative. Anfang 1955 werden beide Initiativen eingereicht (s. S. 29).

1959

Das «Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)» wird am 19.6.1959 einstimmig vom National- und Ständerat verabschiedet. Ein Referendum wird nicht ergriffen (s. S. 33).

1960

Am 1.1.1960 tritt die eidgenössische Invalidenversicherung (IV) offiziell in Kraft. Das Gesetz legt das Hauptgewicht auf die Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen nach dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), bei der die IV angegliedert wird, erhält in der nationalen Behindertenpolitik eine zentrale Rolle (s. S. 33).

1964

FIMITIC (International Federation of Persons with Physical Disability) führt unter dem Patronat von

Bundesrat Hans-Peter Tschudi (SP) einen Rehabilitationskongress in Lausanne durch. Im gleichen Jahr findet auch der 5. Welttag der Invaliden statt, wo für eine neue Behindertenpolitik der Rehabilitation geworben wird (s. S. 44).

1966 Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV werden eingeführt (s. S. 40).

1967 Das Parlament verabschiedet die erste IVG-Revision. Die beruflichen Eingliederungsmassnahmen und die Sonderschulung werden ausgebaut. Auch die Abgabe von Hilfsmitteln für Schwerinvalide und die Hilflosenentschädigung sollen verbessert werden. Ein Referendum bleibt aus (s. S. 41).

1970 Die Bürger des Kanton Berns nehmen das neue kantonale Baugesetz an. Als erstes solches Gesetz enthält es griffige Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Ähnliches geschieht in der Romandie im Kanton Genf bei der Revision des Baugesetzes (s. S. 47).

1971 «Rehabilitation International» organisiert in Rom die erste internationale Konferenz über gesetzgeberische Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Die multinationale Organisation regt eine weltweite Kampagne an und proklamiert die Periode von 1970 bis 1980 zum Jahrzehnt der Behinderten (s. S. 46).

1975/1976 Die UNO-Vollversammlung verabschiedet am 9. Dezember 1975 eine besondere Erklärung zu den Rechten der Behinderten (Deklaration Nr. 3447). Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die Integration von Menschen mit Behinderungen stärker zu fördern. Der 13. Weltkongress von «Rehabilitation International» nimmt diesen Ball auf und anerkennt die UNO-Deklaration als fundamentale Erklärung.
Am 16.12.1976 verabschiedet die UNO eine weitere

Resolution. Darin erklärt die Generalversammlung das Jahr 1981 zum Internationalen Jahr der Behinderten (s. S. 53).

1978

Der Kanton Wallis erlässt ein umfassendes Gesetz für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, das neben Massnahmen zur Ausbildung und Beherbergung auch solche zur sozialen und beruflichen Eingliederung vorsieht (s. S. 48).

1981

Das UNO-Jahr der Behinderten wird in der Schweiz intensiv begangen und thematisiert (s. S. 53).

1986

Die 2. IVG-Revision wird verabschiedet. Die Viertelsrente und die Taggelder für Jugendliche in Ausbildung werden eingeführt (s. S. 69).

1989

Die SBB stellen ihr erstes Behindertenbahnkonzept vor und geben eine umfassende Studie in Auftrag (s. S. 67).

1990

Der amerikanische Präsidenten George H. W. Bush unterzeichnet ein umfassendes Gesetz, das jegliche Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in den USA untersagt (s. S. 74).

1990–1994

Menschen mit Behinderungen machen in Zürich, Basel und Bern mit Protestkundgebungen und kantonalen Initiativen auf ihre Gleichstellungsforderungen aufmerksam (s. S. 66).

1992

Die 3. IVG-Revision wird angenommen. Sie sieht eine grundlegende Reorganisation der IV vor. Das Verfahren wird beschleunigt und der Kontakt zu den Versicherten vereinfacht. Kern der Reform sind die Schaffung kantonaler IV-Stellen und die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.

1995

Nationalrat Marc F. Suter reicht in Absprache mit den grossen Behindertenorganisationen eine parla-

mentarische Initiative für eine Anpassung der Bundesverfassung ein (s. S. 79).

1998

Die Behindertenorganisationen führen in Bern im März eine Grosskundgebung auf dem Bundesplatz durch. An der Protestaktion nehmen rund 8000 Personen teil, davon ungefähr 1000 Direktbetroffene. Da sie zu keinem Erfolg führt, wird im gleichen Jahr die Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» lanciert und 1999 eingereicht (s. S. 79).

1999

Aufgrund eines Referendums der Behindertenverbände lehnt der Souverän den ersten Teil der 4. IVG-Revision ab. Der Bundesrat und das Parlament überarbeiten die Vorlage (s. S. 89).

2002/2003

Stände- und Nationalrat verabschieden Ende 2002 das neue Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) als Gegenvorschlag für die Abstimmung über die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte». Die Abstimmung findet am 18.5.2003 statt. Mit einem Anteil von 62,3 % Nein-Stimmen lehnen die Stimmbürger die Initiative ab und nehmen gleichzeitig das BehiG an (s. S. 86).

2003

Das Parlament verabschiedet die 4. IVG-Revision. Ein Referendum wird diesmal nicht ergriffen. Neben der Einführung der Dreiviertelrente, der regionalen ärztlichen Dienste und einer Verdoppelung der Hilflosenentschädigung für Volljährige legt diese Revision auch den Grundstein für einen Assistenzbeitrag (s. S. 88).

2004

Mitte Mai geht die Abstimmung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der IV verloren. Ausschlaggebend war unter anderem eine SVP-Kampagne über den angeblichen IV-Missbrauch. Bundesrat Pascal Couchepin (FDP) kündigt eine Senkung der Neurenten um 20 % an (s. S. 95).
Ende November stimmt das Volk dem Reformprojekt

«Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» zu und damit dem Grundsatz, dass die Sonderschulung, die Finanzierung der Bau- und Betriebsbeiträge von Wohnheimen, Werkstätten usw. an die Kantone übergehen. Die Vorbereitungen für die Übergabe werden in Angriff genommen (s. S. 96).

2007

Das Volk heisst die 5. IVG-Revision gut. Als Folge davon werden Neuberentungen erschwert, bestehende Rentenentscheide überprüft und verschiedene Sparmassnahmen eingeführt (s. S. 95).

2008

Die Kantone übernehmen vollständig die Sonderschulung, die Finanzierung der Bau- und Betriebsbeiträge von Wohnheimen, Werkstätten, die Ausbildung der Fachleute im Behindertenbereich sowie die Ergänzungsleistungen, die für die Finanzierung der Heim- und Pflegekosten anfallen. Im Gegenzug entfallen alle Beiträge, die die Kantone bis anhin an die IV für diese Bereiche jährlich leisteten (s. S. 96).

2009

Die Zusatzfinanzierung der IV wird in einer Abstimmung angenommen (s. S. 93).

2011

Das Parlament segnet die 6. IVG-Revision ab. Ein Referendum bleibt aus. Neben der Unterstützung der Arbeitgebenden bei der Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen ins Erwerbsleben wird auch die lang ersehnte Assistenzentschädigung offiziell eingeführt.

2013/2014

Die eidgenössische Bundesversammlung genehmigt 2013 die Ratifizierung der «UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK)». Bundespräsident Didier Burkhalter (FDP) und Bundeskanzlerin Corina Casanova unterzeichnen am 9. April 2014 die Beitrittsurkunde (s. S. 102). Mitte April übergeben der Nationalrat Christian Lohr (Die Mitte) und der Präsident des Gleichstellungs-

rates Pierre Margot-Cattin in New York der UNO die unterzeichnete Urkunde.

2015

Aufgrund einer Motion von Nationalrat Christian Lohr (Die Mitte) nimmt der Bundesrat eine Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes vor. Er beauftragt das Eidgenössische Departement des Innern, Vorschläge für eine bessere Abstimmung der bestehenden Massnahmen von Bund und Kantonen auszuarbeiten.

2017/2018

Anfang 2017 gibt der Bundesrat einen ersten Bericht zur nationalen Behindertenpolitik heraus. Am 9. Mai 2018 folgt ein zweiter Bericht. Er ist ein Meilenstein in der Behindertengleichstellungspolitik des Bundes. Der Bundesrat geht umfassend auf die einzelnen Problemfelder ein. Gleichzeitig bestimmt er auch die inhaltlichen Schwerpunkte für ein Mehrjahresprogramm 2018–2021, die prioritär angegangen werden sollen (s. S. 107).

2019

Als erster Kanton verabschiedet Basel-Stadt ein griffiges Behindertenrechtegesetz. Die Kantone Neuenburg, Fribourg, Basel-Landschaft und Wallis folgen. Der Kanton Zürich geht einen anderen Weg: Er baut eine Koordinationsstelle auf und organisiert einen Aktionsplan für die Jahre 2022–2025 (s. S. 113). Im gleichen Jahr beschliessen der Stände- und Nationalrat eine Reform der Ergänzungsleistungen.

2020

Das Parlament verabschiedet verschiedene Anpassungen der IV, die als «IV-Weiterentwicklung» bezeichnet werden. Zentrale Bestandteile der Revision sind unter anderem die gezielte Unterstützung von Jugendlichen beim Übertritt ins Erwerbsleben und der Ausbau der Begleitung bei Geburtsgebrechen und von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Zudem wird das bisherige Rentenmodell durch ein stufenloses System ersetzt.

2022

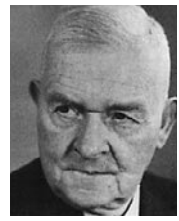
Der UNO-Behindertenrechtsausschuss hört die offizielle Schweiz zur Umsetzung der UNO-BRK an und nimmt dazu Stellung. Fazit: Die geforderte Inklusion wird auf allen Staatsebenen und in der Gesellschaft noch zu wenig gelebt. Der Ausschuss gibt verschiedene Empfehlungen ab (s. S. 105).

2023

Der Bundesrat stellt die neuen inhaltlichen Schwerpunkte für das Mehrjahresprogramm 2023–2026 vor. Er kündigt eine Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) an (s. S. 112).
Am 24. März 2023 findet im Bundeshaus die erste Behindertensession der Schweiz statt (s. S. 116). Einen Monat später startet die Unterschriftensammlung für die Inklusionsinitiative «Gleichstellung, Teilhabe, Selbstbestimmung und Assistenz für Menschen mit Behinderungen jetzt!» (s. S. 120).

Involvierte Bundesrätinnen und Bundesräte

Ernest Chuard, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1920–1928
Bundesrat Chuard setzte eine Expertenkommission ein, die die Grundlagen für die Subventionierung der Schweizerischen Vereinigung für Anormale, SVfA (heute «Pro Infirmis») schuf. Der Bundesrat genehmigte 1923 diese Unterstützung (s. S. 9/21).



Walther Stampfli, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) 1940 – 1947
Walther Stampfli, der wesentlich dazu beitrug, dass 1947 die AHV eingeführt wurde, ist Mitgründer der «Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Eingliederung Behinderter in die Volkswirtschaft» (heute «Inclusion Handicap»). Die Organisation wurde 1951 aus der Taufe gehoben. Zwei Jahre später übernahm Stampfli das Präsidium. In dieser Funktion setzte er sich mit Nachdruck für die Schaffung der eidgenössischen Invalidenversicherung ein. Sein Engagement rührte aus den belastenden Erfahrungen, die er durch seine behinderte Tochter erlebte. Für ihn war klar, dass medizinische, schulische und berufliche Eingliederungsmassnahmen den Vorrang vor Geldleistungen hatten.

Rodolphe Rubattel, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) 1948 – 1954
1954 versprach Bundesrat Rubattel den Ausbau der Invalidenhilfe. Geplant war die Einführung einer eidgenössischen Invalidenversicherung nach dem Vorbild der AHV. Rubattel trat aber Ende 1954 zurück und übergab das Dossier dem Vorsteher des Departements des Innern (EDI) Philipp Etter (s. S. 30).

Philipp Etter, KCVP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1934–1959
Bundesrat Etter setzte Mitte 1955 eine Expertenkommission zur Festlegung der Richtlinien für die zukünftige eidgenössische Invalidenversicherung ein. Nach einem grösseren Vernehmlassungsverfahren unterbreitete er im Oktober 1958 dem Parlament einen entsprechenden Gesetzesentwurf. Mitte 1959 wurde das neue Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom National- und Ständerat einstimmig verabschiedet (s. S. 29).

Hans-Peter Tschudi, SP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1960–1973
Hans-Peter Tschudi, der oft als «Vater der AHV» bezeichnet wird, weil er die nach einer Volksabstimmung 1947 unter Bundesrat Walther Stampfli eingeführte AHV wesentlich ausbaute, hat auch Entscheidendes für die eidgenössische Invalidenversicherung geleistet. So hatte er bereits in der ständerätlichen Kommission an der Vorbereitung des IV-Gesetzes intensiv mitgewirkt. Nachdem er Ende 1959 zum Bundesrat gewählt worden war, nahm er sich der Umsetzung der Invalidenversicherung an. Er leitete auch die 1. IVG-Revision (s. S. 41). Zudem engagierte er sich stark für die Schaffung von Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV. Unter dem Patronat von Bundesrat Tschudi organisierte FIMITIC einen Rehabilitationskongress an der EXPO in Lausanne im Mai 1964 (s. S. 44). Schon in seiner Zeit als Basler Regierungsrat (1953–1959) setzte er sich für Menschen mit Behinderungen ein.

Hans Hürlimann, CVP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1974–1982
Bundesrat Hürlimann unterstützte das UNO-Jahr des Behinderten als Ehrenpräsident des «Aktionskomitees für das Jahr der Behinderten, Schweiz 81 (AKBS 81)». Er sorgte dafür, dass das EDI zusammen mit den Kantonen und Gemeinden den Hauptanteil

der AKBS 81-Aktionen finanzierte, zog aber nicht die richtigen Schlüsse aus den Forderungen der Betroffenen (s. S. 60). Ebenso zweifelhaft war Hürlimanns Engagement für eine eidgenössische Kommission für Behindertenfragen (s. S. 61).

Alphons Egli, CVP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1983–1986

Auch Bundesrat Egli, der den Antrag der Behindertenverbände für eine eidgenössische Kommission für Behindertenfragen nochmals prüfte, lehnte ihn ab. Mitte 1985 gab er Bescheid, dass der Bundesrat eine solche Kommission als unzweckmässig bzw. zu wenig effektiv erachte (s. S. 61). Dafür stiess Egli verschiedene IV-Anpassungen bei den Renten und für Jugendliche an. Auf die Wünsche der Behindertenorganisationen nach Verbesserungen bei der sozialen Integration ging er dabei aber nicht ein. Noch in seiner Amtszeit stimmte das Parlament der 2. IVG-Revision zu (s. S. 69). Aus gesundheitlichen Gründen trat er kurz danach zurück.

Flavio Cotti, CVP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1987–1993

Bundesrat Cotti war für die 3. IVG-Revision verantwortlich, die eine wesentliche Neuorganisation der IV und Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vorsah.

Ruth Dreifuss, SP, Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1993–2002

Bundesrätin Dreifuss war eine Befürworterin der Assistenzentschädigung und wollte diese bereits 1999 mit der 4. IVG-Revision in Kraft setzen. Gleichzeitig sah sie aber verschiedene kostensparende Massnahmen vor, die die Behindertenverbände nicht goutierten. Ein erster Anlauf zur 4. IVG-Revision scheiterte 1999 an der Urne. Zwei Jahre später übergab Dreifuss dem Parlament eine neue Botschaft mit den unbestrittenen IV-Massnahmen. Sie wurden im Früh-

ling 2003 verabschiedet. Ein Referendum blieb diesmal aus (s. S. 88).

Ruth Metzler, CVP, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) 1999–2003
In Bundesrätin Metzlers Amtszeit fiel die Erarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG). Das EJPD begann Ende 1999 mit dem Entwurf. Anschliessend folgte ein umfassendes Vernehmlassungsverfahren. Ende 2000 übergab der Bundesrat den Entwurf dem Parlament zum Beschluss. Bundesrätin Metzler nahm an den Sitzungen der Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit teil und brachte die Vorstellungen des Bundesrates ein. Ende 2002 verabschiedete das Parlament das neue Gesetz (s. S. 81). Ein Jahr später wurde Ruth Metzler abgewählt.

Kaspar Villiger, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) 1996 – 2003
Nach dem Rücktritt des Sozialdemokraten Otto Stich übernahm Kaspar Villiger 1996 das EFD. Wegen der Immobilienkrise der 1990er-Jahre kollabierten zahlreiche Banken, die Schweizer Wirtschaft stagnierte und die Arbeitslosigkeit stieg zunehmend. Um den Bundeshaushalt zu stabilisieren, bereitete Villiger verschiedene finanzpolitische Projekte vor, so auch die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)». Dabei nahm er auch eine Neuordnung verschiedener Einrichtungen im Behindertenwesen vor (s. S. 96).

Pascal Couchepin, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 2003–2009
Die Behindertenpolitik von Pascal Couchepin war geprägt durch eine verloren gegangene Abstimmung zu Beginn seiner Amtszeit im EDI. Die Vorlage, mit der die Mehrwertsteuer zu Gunsten von AHV und IV erhöht werden sollte, lehnte das Volk infolge starken

Widerstands von rechter und linker Seite ab. Couchepin gab daraufhin bekannt, dass er bei der nächsten IV-Revision die Anzahl Neurenten um 20% senken wolle. Mit dieser Zielvorgabe und neuen Sparmassnahmen gewann er 2007 die Zustimmung des Volks bei der Abstimmung zur 5. IVG-Revision. Zwei Jahre später wurde auch die IV-Zusatzfinanzierung angenommen (s. S. 93). Projekte wie die Einführung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und das «Pilotprojekt Assistenzbudget» fielen ebenfalls in die Amtszeit von P. Couchepin (s. S. 88).

Hans-Rudolf Merz, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) 2004–2010

In den Beginn der Amtszeit von Hans-Rudolf Merz fällt die Abstimmung zur «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)». Das Volk stimmte der Vorlage zu, und Merz setzte das grosse Reformprojekt um. Nach jahrelangen Vorarbeiten und Abklärungen übernahmen die Kantone ab 2008 schliesslich vollständig die Sonderschulung, die Bau- und Betriebsbeiträge für Eingliederungsstätten, Wohnheime und Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, die Ausbildung der Fachleute im Behindertenbereich sowie die Ergänzungsleistungen, die für die Finanzierung der Heim- und Pflegekosten anfielen. Im Gegenzug entfielen alle finanziellen Beiträge, die die Kantone bis anhin an die IV für diese Bereiche jährlich leisteten (s. S. 96).

Micheline Calmy-Rey, SP, Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 2003–2011

Einen Schwerpunkt von Calmy-Reys Amtstätigkeit bildeten die Menschenrechte. Sie setzte sich daher auch für die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) ein. So liess sie Ende 2010 ein Vernehmlassungsverfahren zu den Auswirkungen der UNO-BRK auf die schweizerische Ge-

setzgebung eröffnen (s. S. 102).

Didier Burkhalter, FDP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern EDI 2009–2011, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA 2012–2017

Bundesrat Burkhalter ist sozusagen der Vater der UNO-BRK für die Schweiz. Er übernahm dieses Geschäft von Calmy-Rey, nachdem er 2012 in das EDA wechselte. Durch die Abstimmung über die 6. IVG-Revision, die er in den zwei Jahren vorher als Vorsteher des EDI erfolgreich geleitet hatte, hatte er bereits verschiedene Erfahrungen in der Behindertenpolitik gesammelt. Die Ratifizierung der UNO-Behindertenkonvention war für ihn deshalb eine Selbstverständlichkeit. Die Rückmeldungen der Vernehmlassung 2011 – eingeleitet durch seine Vorgängerin – hatten gezeigt, dass eine Zustimmung zu erwarten war. Im Dezember 2012 beschloss die Landesregierung die Ratifizierung der Konvention unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Nach kleineren Debatten im Stände- und Nationalrat genehmigte das Parlament schliesslich den Beitritt. Am 9.4.2014 unterschrieb Didier Burkhalter mit Bundeskanzlerin Corina Casanova die Urkunde (s. S. 102).

Alain Berset, SP, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 2012 – heute

In seiner bisherigen Amtszeit konzentrierte sich Bundesrat Berset vorwiegend auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und die Umsetzung der UNO-BRK. Dazu wurden verschiedene Berichte herausgegeben und die Zusammenarbeit unter den massgebenden Akteuren verbessert. Durch ein vom Bundesrat initiiertes Mehrjahresprogramm werden seit 2018 bestimmte Schwerpunkte prioritär behandelt. 2023 kündigte Berset eine Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) an (s. S. 107). Daneben war er für verschiedene IVG-Anpas-

sungen verantwortlich, die das Parlament als «IV-Weiterentwicklung» 2020 verabschiedete.

Stichwortverzeichnis

A
ADA: 74
AGILE.CH (ASKIO): 55, 63-66, 69, 75, 80, 117
AKBS 81: 55-60
Anstalten: 13-18
Arbeitgeber, Arbeitsplätze: 42, 109, 112
Architektur: 44, 47, 67
ASPr: 57
Assistenzbudget: 92
Assistenzentschädigung: 88-92
Asyl: 13, 14

B
Bauen: 44, 45, 67
Baugesetze: 47, 48
Behindertenfürsorge: 14
Behindertengesetz, Behindertenrechtegesetz (kantonal): 48, 113-116
Behindertengleichstellungsgesetz: 81-86, 101, 112
Behindertenkundgebung: 30, 52, 57, 66, 79
Behindertensession: 8, 118
Bildung: 48, 102, 106
Blindenfürsorge: 15
Blindenorganisationen: 15
Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): 34, 39
Bundesverfassung: 77

C
CeBeeF: 55, 57

D
Dienstleistungen: 112
DOK: 63, 76-79, 101

E
EBGB: 101, 108, 111
Eingliederung: 39-43, 48
Eingliederungsstätten: 39-41, 96-98
Einsprachemöglichkeit: 47
Ergänzungsleistungen: 40

F
Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS): 91
Fachstelle Gleichstellung (kantonal): 114
Fachstelle Gleichstellung (national): 101
FIMITIC: 44, 45

G
Gebärdensprache: 112
Geistig behinderte Menschen: 13, 14, 20, 119
Gleichstellung: 58, 73-88, 101

H
Heilpädagogik: 14
Hilflosenentschädigung: 39-42
Hilfsmittel: 41
Hörbehinderung: 14, 16, 112

I/J
IFEG (Bundesgesetz über die

Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen): 97
Invalidenversicherung: 27-42, 69, 93
Inclusion Handicap: 30, 108
Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte»: 80-82, 86-88
Inklusion: 102
Inklusion in der Regelschule: 102, 106
Inklusionsinitiative: 8, 120
Integration: 58, 73
Invalidenwohnungen: 41
IVG (Bundesgesetz über die Invalidenversicherung): 33
IVG-Revisionen: 34
1. IVG-Revision: 41
2. IVG-Revision: 69
3. IVG-Revision: 125
4. IVG-Revision: 89-91
5. IVG-Revision: 95
6. IVG-Revision: 92
IV-Defizit: 69, 93-96
IV-Missbrauch: 93-95
IV-Weiterentwicklung: 128
Jahrzehnt der Behinderten: 46

K/L
Krüppel, Krüppelfürsorge: 13, 16, 17
Kinder: 17

M/N/O
Medizinische Massnahmen: 41, 42
Mobilität: 45, 48, 49, 66, 67
Monitoring: 111
NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen): 96-98
Öffentlicher Verkehr: 48, 49, 66, 67

P/Q
Parlamentarische Initiative: 79
Petition: 91, 120
Procap (Schweiz. Invalidenverband): 44, 45, 64, 117
Pro Infirmis: 8, 18, 55, 118
Politische Partizipation: 113, 117, 119

R
Rehabilitation: 43-46, 53
Rehabilitation International: 46
Renten: 39-42

S
SBB: 48, 49, 66, 67
Scheininvalide: 94
Selbstbestimmt leben: 75
Selbstbestimmtes Wohnen: 106, 111, 113
Selbsthilfeorganisationen: 12, 15
Sensibilisierung: 58
Sonderschule: 14, 22, 41, 96-98, 102
SODK: 102, 111
Subventionen: 8, 21

T/U
UNO: 53, 54, 102
UNO-BRK: 102-107
UNO-Jahr der Behinderten: 53

V
Vorurteile: 106

W
Werkstätten: 39-41, 96-98
Wohnbauten: 41, 47, 48
Wohnheime: 14-18, 39-41, 96-98

X/Y/Z
Zusammenarbeit: 106, 110
Zusatzprotokoll UNO-BRK: 120