Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis

24.3003 n Mo. SGK-NR. Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 29. Oktober 2024

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates hat an ihren Sitzungen vom 27. Juni und 29. Oktober 2024 die Motion geprüft, welche die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) am 18. Januar 2024 eingereicht und der Nationalrat am 7. März 2024 angenommen hatte.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, eine Revision des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sowie weiterer relevanter Gesetze vorzulegen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform sowie ihren Wohnort frei und selbstbestimmt wählen können und die dafür nötige Unterstützung erhalten. Diese Unterstützung soll sich am Verhältnismässigkeitsprinzip orientieren; die Änderung soll insgesamt kostenneutral ausfallen. Menschen mit Behinderungen sollen bei der Erarbeitung der Revision eng einbezogen werden.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 8 zu 2 Stimmen, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Häberli-Koller

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Damian Müller

Inhalt des Berichtes
1 Text und Begründung
2 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2024
3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
4 Erwägungen der Kommission

$

1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, durch eine Revision des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sowie der weiteren damit verbundenen Bundesgesetze zeitgemässe Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform sowie ihren Wohnort frei und selbstbestimmt wählen können sowie die hierzu nötige Unterstützung erhalten. Bei der Wahl der Wohnform ist – wie bei jedem staatlichen Handeln – das Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) zu beachten. Aus verfahrensökonomischen Gründen und zur Stärkung der Rechtssicherheit der Betroffenen sieht der Gesetzesvorschlag eine Plafonierung der Gesamtkosten pro Person im Verhältnis zu deren institutionellen Unterbringung vor, die insgesamt zu einem kostenneutralen Resultat führt.
Bei der Erarbeitung und Umsetzung der Rechtsgrundlagen führt er mit Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen enge Konsultationen und bezieht sie aktiv ein.

Eine Minderheit der Kommission (Glarner, Aeschi Thomas) beantragt, die Motion abzulehnen.

1.2 Begründung

Im Zuge des NFA 2008 übergab der Bund den Kantonen die Zuständigkeit für die sog. stationäre Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und regelte die Grundsätze im Rahmengesetz IFEG. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes lag der Fokus auf dem Wohnen und Arbeiten in Institutionen. Die «ambulante Eingliederung» sollten die Kantone selber regeln, die «individuellen Eingliederungsmassnahmen» verblieben beim Bund (IV). Eine genauere Aufgabenteilung mit Blick auf das autonome Wohnen von Menschen mit Behinderungen mithilfe von Unterstützungsleistungen fand nicht statt.

Seitdem hat die Schweiz die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) ratifiziert und sich verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bezüglich Wohnform und Wohnort gleiche Wahlmöglichkeiten wie anderen Menschen zu verschaffen (Art. 19 BRK). Gemäss ihrer Vision für das selbstbestimmte Wohnen von 2021 will die SODK dieses Recht bis 2030 verwirklichen. Im Rahmen des ersten Staatenberichtsverfahrens wurde die Schweiz nun kürzlich vom BRK-Ausschuss aufgefordert, ein umfassendes System individualisierter Unterstützung für das autonome Wohnen in der Gemeinde aufzubauen.

Bereits 2019 stellte eine Bestandesaufnahme im Auftrag des BSV fest, dass dieser Aufbau durch die unklare föderale Aufgabenteilung, stark fragmentierte Leistungen und Fehlanreize erschwert werde. Während das Rechtsgutachten zur Motion SGK-N 18.3716 hinderliche Bestimmungen im IFEG und im Bundessozialversicherungsrecht identifizierte, untersuchte die Folgestudie zur genannten Bestandesaufnahme die Finanzströme. Diese Grundlagen sowie die Entwicklungen auf (inter-)kantonaler Ebene in diesem Bereich sind bei der Erarbeitung zeitgemässer Rechtsgrundlagen miteinzubeziehen.

Durch eine Revision des IFEG soll verhindert werden, dass Menschen mit Behinderungen mangels ambulanter Unterstützungsangebote faktisch gezwungen werden, in einem Heim zu leben. Neben ihrer Wohnform sollen Menschen mit Behinderungen auch ihren Wohnort frei wählen und von der verfassungsrechtlich garantierten Niederlassungsfreiheit Gebrauch machen können.

Es handelt sich um einen Ressourcentransfer. Vertiefte Untersuchungen auf europäischer und globaler Ebene zeigen, dass die Gesamtkosten nicht steigen, die Kosteneffektivität aber deutlich zunimmt, weil sich die Lebensqualität der Betroffenen und ihre Zufriedenheit mit den Dienstleistungen verbessern.

Für die Neustrukturierung der Unterstützung im Wohnbereich soll eine Übergangszeit gelten, damit die Kantone einen entsprechenden Gesetzgebungsprozess abschliessen können. Gesetzliche Bestimmungen zur Garantie der Niederlassungsfreiheit sind unverzüglich nach Inkrafttreten umzusetzen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2024

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde Artikel 112*b* der Bundesverfassung (BV, SR 101) geschaffen. Absatz 2 verpflichtet die Kantone, die Eingliederung invalider Personen zu fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Diese Bestimmung umfasst jedoch nicht alle Menschen mit Behinderungen, insbesondere betagte Personen sind vom Geltungsbereich nicht erfasst. Mit Absatz 3 erhielt der Gesetzgeber auf Bundesebene die Kompetenz, die Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung festzulegen. Hintergrund dieser Regelung war die Befürchtung, dass die Kantone mit dem Wegfall der Zuständigkeit der Invalidenversicherung im Bereich der kollektiven Leistungen für die stationäre Eingliederung nicht genügend stationäre Angebote für invalide Personen zur Verfügung stellen würden.
Mit dem Rahmengesetz des Bundes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) regelte der Bundesgesetzgeber deshalb, dass jeder «invaliden Person», die darauf angewiesen ist und dies wünscht, unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand, der Zugang zu einer Institution gewährleistet sein muss.
Im Gegensatz zur Eingliederung von Invaliden wird in Artikel 112*c* Absatz 1 BV die alleinige Zuständigkeit der Kantone im Bereich Hilfe und Pflege von betagten und behinderten Personen zu Hause statuiert.
Der Bundesrat anerkennt die Wichtigkeit des selbstbestimmten Wohnens. Mit der vorliegenden Motion stellen sich unter anderem verschiedene verfassungsrechtliche Fragen insbesondere im Bereich der Zuständigkeiten und Kompetenzen, die geklärt werden müssen. Er wird diese Fragen indes im Rahmen der Behindertenpolitik 2023–2026 (www.edi.admin.ch > Eidg. Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB > Behindertenpolitik) behandeln, die ein Schwerpunktprogramm «Wohnen» umfasst. Dieses Programm zielt darauf ab, in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen beim Wohnen zu fördern sowie eine bedarfsgerechte und individuell gewählte Unterstützung zu ermöglichen. Zu den vorgesehenen Massnahmen im Schwerpunktprogramm gehört auch die Prüfung, ob das IFEG oder kantonale Vorgaben Hindernisse für zeitgemässe kantonale Versorgungsstrukturen darstellen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 7. März 2024 mit 128 zu 52 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission teilt das Anliegen der Motion vorbehaltslos: Menschen mit Behinderungen sollen ihren Wohnort und ihre Wohnform möglichst frei und selbstbestimmt wählen können. Sie weist darauf hin, dass es sich um ein Grundrecht handelt, das auch in der Behindertenrechtskonvention der UNO verankert ist. Die Schweiz hat diese Konvention ratifiziert. Gemäss dem Bericht des UNO-Ausschusses von 2022 werden aber die Anforderungen namentlich im Bereich des selbstbestimmten Wohnens nicht erfüllt. Diesen Verpflichtungen ist aus Sicht der Kommission nachzukommen. Die heutigen Rechtsgrundlagen hält die Kommission für nicht mehr zeitgemäss, da sie Lösungen in Institutionen begünstigten. Ambulante Lösungen würden zudem nicht nur das selbstbestimmte Wohnen fördern, sondern seien auch unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz interessant.
Die Kommission anerkennt, dass die Motion verschiedene Fragen aufwirft zur Abstimmung mit bereits laufenden Aktivitäten und Initiativen, aber auch zu den verfassungsmässigen Kompetenzen von Bund und Kantonen und den damit verbundenen Zuständigkeiten bei der Finanzierung. Da gerade bezüglich der verfassungsmässigen Kompetenzen verschiedene Auslegungen bestehen, liess sich die Kommission am 29. Oktober ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz zu diesem Thema erläutern.[1] In Bezug auf die Motion stellt die Kommission dabei fest, dass die Verfassung dem Bund erlaubt, Ziele, Grundsätze und Kriterien für die Eingliederung Invalider vorzugeben. Diese Vorgaben können dabei über die Eingliederung in Institutionen hinausgehen, um zu gewährleisten, dass die Eingliederung und der Schutz der betroffenen Personen dem zeitgemässen Verständnis entspricht und Weiterentwicklungen aufnimmt. Mit der Annahme der Motion soll der erste Schritt gemacht werden, um die rechtlichen Grundlagen an dieses zeitgemässe Verständnis anzupassen. Zumal die Motion offen formuliert ist und zudem die Verhältnismässigkeit berücksichtigt, können die aufgeworfenen Frage im Detail bei der Umsetzung weiter geprüft werden.

[1] Das Gutachten ist auf Deutsch verfügbar unter www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Gutachten zur Kompetenzausscheidung nach Art. 112b und Art. 112c BV