

---

**Teil I**  
**Das Konzept der „Freiwilligkeit“**

Alan Canonica

In diesem Buchteil wird der historische Verlauf der beruflichen Eingliederung zwischen 1945 und 2008 diskutiert.<sup>16</sup> Die Schweiz ist aus historischer Perspektive ein interessantes behindertenpolitisches Forschungsfeld, denn im Gegensatz zu zahlreichen anderen westeuropäischen Staaten bildete sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein Modell der Eingliederung, das sich strikt an liberalen Grundsätzen orientierte. Die Schweiz kann in dieser Hinsicht als eine Art „Sonderfall“ bezeichnet werden, weil sie sich im 20. Jahrhundert nicht um Kriegsinvaliden sorgen musste, die in anderen Ländern die Debatten und die öffentliche Wahrnehmung prägten. So wurden etwa in Österreich mit dem „Invalidenbeschäftigungsgesetz“ 1920 (Pawlowsky und Wendelin 2015, S. 414) oder in Deutschland mit dem „Schwerbeschädigtengesetz“ 1923 (Krukowska 2006, S. 110) bereits kurz nach dem Ersten Weltkrieg Gesetze geschaffen, die die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Behinderten verpflichteten. Solche „Behindertenquoten“ wurden auch in der Schweiz politisch diskutiert, ihre Einführung wurde aber nie ernsthaft in Erwägung gezogen. Im Gegenteil distanzieren sich die Behindertenverbände, Behörden, Arbeitgeber und Eingliederungsfachleute mehrheitlich dezidiert von einem solchen Modell mit Zwangscharakter. In den 1940er und 1950er Jahren setzten sie sich stattdessen für eine Form der Arbeitsintegration ein, die die Eigenverantwortung der involvierten Akteure in den Mittelpunkt stellte. Es wurde ein spezifisch schweizerischer Weg der Arbeitsintegration zur Lösung der Behindertenfrage propagiert: das sogenannte Konzept der „Freiwilligkeit“.

Quantitativ stellten Behinderungen in der Schweiz ein vergleichsweise geringes sozialpolitisches Problem dar.<sup>17</sup> Hingegen lebten allein in der Bundesrepublik 1951 1.5 Mio. Kriegsbeschädigte (Rudloff 2003, S. 867). Die Schweiz befand sich zusätzlich in einer wirtschaftlich günstigeren Position als die kriegszerstörten Nationen<sup>18</sup> und die einsetzende Hochkonjunktur bestärkte die Überzeugung, dass behinderte Personen auch ohne verpflichtende Gesetze in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Bereits 1946 beklagten Unternehmer in der Schweiz einen Arbeitskräftemangel (Tanner 2015, S. 338). Von dieser steigenden Nachfrage nach Produktivkräften profitierten auch Personen mit Leistungseinschränkungen. Zudem war die Behinderten-Selbstvertretung in der Schweiz eher schwach ausgebildet. Dies

---

16 Die für dieses Kapitel verwendeten empirischen Daten dienen als Grundlage für meine Dissertation (Canonica 2017a). Mit denselben Daten habe ich zudem einen Beitrag aus unternehmenshistorischer Perspektive verfasst (Canonica 2017b).

17 Diese Aussage kann empirisch aber nicht schlüssig belegt werden, da in der Schweiz zu jener Zeit keine Behindertenstatistik geführt wurde.

18 Die im Wiederaufbau befindlichen Nachbarländer waren gerade für die hohe Nachfrage nach Schweizer Gütern mitverantwortlich (Veyratsat 2007).

ist darauf zurückzuführen, dass im Ausland Kriegsinvalide gut organisiert waren und über politisches Gewicht verfügten, da sie einen gesellschaftlichen Status als ‚Helden der Nation‘ für sich in Anspruch nehmen konnten. Gruppierungen wie die British Legion in Großbritannien (Anderson 2011, S. 48) oder der Reichsbund in der Bundesrepublik (Bösl 2009, S. 139) setzten seit der Zwischenkriegszeit erfolgreich Partikularinteressen für Kriegsversehrte durch und forderten mit Nachdruck Rechte – wie das Recht auf Arbeit in Form von Behindertenquoten – für sich ein. Die Behinderten-Selbsthilfeorganisationen in der Schweiz hatten hingegen einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die politischen Prozesse.

Die IV wurde in der Schweiz – aus internationaler Sicht eher spät – 1960 gegründet. Sie wurde mitten in der Hochkonjunktur geschaffen, was auch ihr Augenmerk auf die Arbeitsintegration Behinderter erklärt. Der damals entstandene und bis heute bekannte Slogan „Eingliederung vor Rente“ verdeutlicht die Ausrichtung des Sozialwerks. Die berufliche Eingliederung stand im Zentrum der Bemühungen, während die Vergabe von Renten nur für Personen vorgesehen war, die nicht mehr im Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Die IV wurde mit einem breiten Katalog an Eingliederungsmaßnahmen ausgestattet, damit sie ihr primäres Ziel verfolgen konnte. Das Invalidenversicherungsgesetz (IVG) orientierte sich dabei am liberalen Konzept der „Freiwilligkeit“. Eine erfolgreiche Integrationspraxis war also davon abhängig, dass Arbeitgeber behinderte Arbeitskräfte in den Unternehmen beschäftigten. Der Sozialstaat besaß in der Schweiz nie die rechtlichen Mittel, um Druck auf die Wirtschaft auszuüben.

Die unmittelbare Nachkriegszeit steht in der Schweiz für eine behindertenpolitische Umbruchphase, die auch den Weg für die Gründung der IV geebnet hatte. Zum einen nahm die Bedeutung der beruflichen Eingliederung Behinderter zu jener Zeit deutlich zu (Germann 2008; Canonica 2017a). Zum anderen wurden nach der Entstehung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) 1948 erste konkrete politische Vorstöße für die zukünftige Schaffung einer schweizerischen Invalidenversicherung lanciert (Fracheboud 2015), die historisch den Ausgangspunkt dieses Buchteils markieren. Die Stimmbevölkerung hatte dem Bund Mitte der 1920er Jahre mit dem Bundesverfassungsartikel 34<sup>quater</sup> die gesetzliche Befugnis erteilt, eine Alters- und Hinterlassenenversicherung und «auf einen späteren Zeitpunkt» eine Invalidenversicherung einzurichten (Sommer 1978, S. 138f.). Erst die Realisierung der AHV ermöglichte gesetzlich die Einführung der IV. Die Ausführungen dieses Buchteils enden 2008, als die 5. IVG-Revision in Kraft trat. Diese Gesetzesreform wird gemeinhin als Anschluss des Sozialwerks an das sozialstaatliche Aktivierungsregime eingeordnet (Nadai 2007, S. 12).