

"Eingliederung vor Rente" : behindertenpolitische Weichenstellungen und die Einführung der schweizerischen Invalidenversicherung

Autor(en): **Germann, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse
d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **58 (2008)**

Heft 2

PDF erstellt am: **08.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-99091>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

«Eingliederung vor Rente»

Behindertenpolitische Weichenstellungen und die Einführung der schweizerischen Invalidenversicherung

Urs Germann

Summary

This contribution examines the institutionalization of Swiss invalidity insurance between 1955 and 1960 from the perspective of disability history. The focus will be on the public and political discussions preceding the enactment of the invalidity insurance law of 1960, which encompassed a broad problematization of disability and culminated in the popular slogan “rehabilitation before pension”. Actually, the idea of rehabilitation was crucial for the political consent that enabled the expansion of the Swiss welfare state. It also reflected a new understanding of disability policy based on the professional and social integration of disabled people rather than cash benefits. Although the “rehabilitation boom” of the 1950s clearly tended to fulfil the needs of dried out labour markets, it should nevertheless not be reduced to this aspect. For restoring the individual earning capacity was unanimously seen as a proper means of strengthening disabled people’s social identity and of aligning their lifestyles with “normal” society.

Einleitung

Am 19. Juni 1959 verabschiedeten National- und Ständerat einstimmig das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG). Alle politischen Parteien sowie die Dach- und Fachorganisationen der Behindertenhilfe waren sich einig, dass die per 1. Januar 1960 einzuführende Invalidenversicherung (IV)¹ die grösste Lücke im damaligen System der

¹ Im Folgenden wird, wenn von der Institution der Invalidenversicherung die Rede ist, die Abkürzung IV verwendet.

sozialen Sicherung schliessen würde. Die IV sollte das Risiko, aufgrund eines körperlich oder geistigen Gesundheitsschadens erwerbsunfähig zu werden, durch einen differenzierten Leistungskatalog abdecken, der nicht nur Geldleistungen in Form von – zunächst bescheidenen – Renten, Taggeldern und Hilflosenentschädigungen, sondern auch Massnahmen zur medizinischen und beruflichen Eingliederung vorsah². Seit ihrer Einführung ist die IV wiederholt zum Sorgekind und Zankapfel unter den schweizerischen Sozialversicherungen geworden. Mitte der 1970er Jahre akkumulierte sie erstmals Defizite und seit Mitte der 1990er Jahre ist das Sozialwerk massiv überschuldet. Angesichts der prekären Finanzsituation werden heute Massnahmen zur Zusatzfinanzierung, ein Abbau von Leistungen, aber auch eine rigidere Kontrolle des Zugangs zu kostspieligen Rentenleistungen und im Gegenzug eine Verstärkung des Prinzips «Eingliederung vor Rente» kontrovers diskutiert.

Die historische Forschung hat sich im Gegensatz zu andern Zweigen des Sozialversicherungssystems bisher kaum mit der IV beschäftigt³. Dieser Beitrag verfolgt deshalb eine doppelte Zielsetzung: Er präsentiert zunächst einen knappen und zweifellos ergänzungsbedürftigen Abriss der politischen Vorgeschichte der IV. Der Fokus liegt dabei auf den Weichenstellungen, die dazu führten, dass der Leistungskatalog des IVG nicht nur Rentenleistungen, sondern auch Massnahmen zur medizinischen und beruflichen Eingliederung umfasste. Dieser spezifische – und begrenzte – Blick auf die Entstehung der IV rechtfertigt sich dadurch, dass die IV wegen des Vorsehens von Eingliederungsmassnahmen deutlich ausgeprägter als andere Sozialversicherungen ein Konglomerat unterschiedlicher Regulierungspraktiken darstellt(e). In einem

2 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG 1959), 19. 6. 1959, *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* 1959, S. 827–853.

3 Vgl. Brigitte Studer, «Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat», in: dies. (Hg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*, Zürich 1998, S. 159–186; Brigitte Dumas-Bart, *L'assurance-invalidité: de l'idée à la réalisation*, mémoire de certificat, Genf 1988; Alfred Maurer, «Geschichte des schweizerischen Sozialversicherungsrechts», in: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*, Berlin 1981, S. 731–833; Jürg H. Sommer, *Das Ringen um die soziale Sicherheit*, Diessenhofen 1978, S. 619–632; Gertrud Ochsner, *Invalidenfürsorge und Invalidenversicherung in der Schweiz*, Zürich 1956. Keine Beiträge zur Invalidenversicherung enthalten: Hans-Jürg Gilomen, Sébastien Guex, Brigitte Studer (Hg.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Zürich 2002; Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialversicherung*, Zürich 2006. Ein Versuch, aktuelle Probleme auch in einer historischen Perspektive zu diskutieren, unternimmt: Monika Bütler, Katja Gentinetta, *Die IV – eine Krankengeschichte*, Zürich 2007. Kaum um historische Perspektiven bemüht sind dagegen: Bundesamt für Sozialversicherung, *1960–1985, 25 Jahre IV*, Bern 1985; Ludwig Gärtner, Yves Flückiger, *Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven*, Zürich 2005, letztere mit Verweisen zur sozialwissenschaftlichen Literatur.

zweiten Schritt wird nach den Hintergründen der im Rückblick erstaunlichen Karriere des Eingliederungspostulats in den 1950er Jahren gefragt, das nicht nur das IVG massgeblich prägte, sondern – so die These – dessen politische Realisierung überhaupt erst ermöglichte. Über diese institutionszentrierte Perspektive hinaus stellt sich die Frage, auf welche Weise die Diskussionen um die Invalidenversicherung Behinderung, verstanden als verkörperte Differenz, problematisierten und verhandelten. In einem dritten Schritt wird deshalb eine zentrale Voraussetzung der behindertenpolitischen Weichenstellungen in den 1950er Jahren thematisiert: das ambivalente Bild des «Invaliden» als eines um seiner selbst, aber auch um der Gesellschaft Willen einzugliedernden Individuums⁴. Indem der Beitrag den Versuch unternimmt, die politische Debatte um die Absicherung des Invaliditätsrisikos in den 1950er Jahren als Brennpunkt der sozialen Konstruktion von körperlicher und psychischer Alterität zu verstehen, stellt er zugleich einen Anschluss an die in der Geschichtswissenschaft erst ansatzweise rezipierte Forschungsrichtung der *disability studies* her, die nach den gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen von Behinderung fragen⁵.

Vorgeschichte und Agenda-Setting

Das IVG war das Ergebnis eines relativ kurzfristigen Agenda-Settings in den 1950er Jahren, dem freilich eine längere, hier nur kurz zu rekapitulierende Vorgeschichte vorausging, in der sich die politischen und sozialen Verwerfungen der ersten Jahrhunderthälfte spiegeln. Wie die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) war die Invalidenversicherung zunächst Teil des «sozialpolitischen Galopps» (Roland Ruffieux), mit dem die bürgerlichen Eliten nach dem Landesgeneralstreik auf die Forderungen der organisierten Arbeiterschaft reagierten⁶.

4 Zwischen 1930 und 1960 erfuhren die Bezeichnungen für körperlich und geistig beeinträchtigte Menschen einen mehrfachen Wandel mit zeitlichen Überschneidungen: «Anormale», «Gebrechliche» oder «Infirmes» und schliesslich «Invalides». Ab den 1950er Jahren wird der Begriff «Behinderte» vermehrt gebraucht. Er wird in diesem Beitrag ebenfalls als Sammelbegriff für körperlich und psychisch beeinträchtigte Menschen verwendet.

5 Stellvertretend für viele: Anne Waldschmidt, Werner Schneider (Hg.), *Disability studies, Kulturosoziologie und Soziologie der Behinderung*, Bielefeld 2007; Jan Weisser, Cornelia Renggli (Hg.), *Disability Studies*, Zürich 2004; Anne Waldschmidt (Hg.), *Kulturwissenschaftliche Perspektiven der Disability Studies*, Kassel 2003, sowie die Ausgabe 3/2006 von *traverse*.

6 Vgl. Erich Wigger, *Krieg und Krise in der politischen Kommunikation. Vom Burgfrieden zum Bürgerblock in der Schweiz 1910–1922*, Zürich 1997, S. 132–137; Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne 1974, S. 85.

1919 schlug der Bundesrat dem Parlament eine Verfassungsgrundlage für eine «Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung» (AHIV) vor. Angesichts der Wirtschaftslage und der harten Auseinandersetzungen um die Finanzierung der AHIV machte er allerdings bereits 1924 einen Rückzieher, indem er nun einen «stufenweisen Ausbau der Sozialversicherung» propagierte und vorläufig auf eine Invalidenversicherung verzichten wollte. Begründet wurde der Verzicht mit der «Willkürlichkeit» eines gesetzlichen Invaliditätsbegriffs und einem «nicht zu leugnenden Misstrauen grosser Kreise gegenüber der Invalidenversicherung», das die gesamte Vorlage zum Kippen bringen könne⁷. Der 1925 vom Parlament nach heftigen Debatten verabschiedete und von Volk und Ständen angenommene Artikel 34quater der Bundesverfassung räumte dann zwar der AHV Priorität ein, gab dem Bund aber dennoch die Befugnis, später auch eine Invalidenversicherung einzuführen. Konsequenterweise beschränkte sich die 1931 an der Urne gescheiterte «Lex Schulthess» auf eine obligatorische, materiell jedoch bescheidene AHV⁸.

Die Weichenstellung von 1925, die Erfahrungen mit der gescheiterten Vorlage von 1931, aber auch der im internationalen Vergleich fehlende Handlungsdruck zur Versorgung von Kriegsinvaliden hatten zur Folge, dass die Invalidenversicherung erst nach der Schaffung der AHV 1947 und damit in einem völlig anderen politischen und ökonomischen Kontext wieder auf die Agenda geriet. Bis in die Nachkriegszeit verfügten somit nur unfall- und militärversicherte Personen sowie ein Teil der Pensionskassenmitglieder über einen Versicherungsschutz im Invaliditätsfall. Das Engagement des Bundes für Behinderte beschränkte sich bis zur Einführung der IV auf das Ausrichten eines jährlichen «Gebrechlichenkredits» zu Gunsten privater Heime und der 1920 gegründeten Dachorganisation Schweizerische Vereinigung für Anormale (ab 1934 Pro Infirmis) sowie auf punktuelle Massnahmen im Schul- und Berufsbildungsbereich. Um 1950 besass lediglich Glarus eine kantonale Invalidenversicherung mit allgemeiner Versicherungspflicht⁹.

7 Nachtragsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung, 23. 7. 1924, *Bundesblatt* 1924 II, S. 681–740, hier S. 683–692.

8 Vgl. Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008; R. Sommer, *op. cit.*, S. 139–157.

9 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, 24. 10. 1958, *Bundesblatt* 1958 II, S. 1137–1322, hier S. 1139–1142; Bericht [der Vereinigung für Anormale] an das Eidgenössische Departement des Innern, 27. 11. 1929, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR) E 3001 (A) 1000/725, Bd. 6, Az. V.1.

Druck zur Einführung einer Invalidenversicherung kam jedoch bald aus dem Parlament, das nach 1947 wiederholt Vorstösse überwies, die etwa eine Änderung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG) oder eine Senkung des AHV-Rentenalters für Invalide vorschlugen¹⁰. Für den Bundesrat und die Bundesverwaltung hatte die Invalidenversicherung zu Beginn der 1950er Jahre indes keine Priorität, auch wenn anlässlich der Volkszählung von 1950 ein erster Anlauf zur statistischen Erfassung der Behinderten unternommen wurde¹¹. Wie der Direktor des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV), Arnold Saxer, Ende 1951 festhielt, rangierte die IV hinter anderen sozialpolitischen Vorhaben wie die Revision der Erwerbsersatzordnung und des KUVG, die Einführung der Mutterschaftsversicherung und die Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft. «Erst wenn diese gesetzgeberischen Aufgaben erfüllt sind», so Saxer, «kann daran gedacht werden, das weitschichtige Problem der Invalidenversicherung zu prüfen»¹². Weitgehend geteilt wurde diese Einschätzung seitens der Pro Infirmis, der wichtigsten Ansprechpartnerin der Behörden in behindertenpolitischen Belangen. Pro Infirmis engagierte sich um 1950 in erster Linie für eine Erhöhung und Zweckerweiterung der bestehenden «Gebrechlichenhilfe» des Bundes. Dabei standen zunächst Forderungen nach einer «qualitativen Bevölkerungspolitik», bald aber bereits Massnahmen zur beruflichen Eingliederung Behinderter im Vordergrund¹³. Noch 1951 verwies Ernst Kull, Vorstandsmitglied der Pro Infirmis, eine Versicherungslösung gegenüber solchen Eingliederungsbestrebungen auf den «zweiten Rang»¹⁴.

Der sozialpolitische Reformstau, den Saxer für das Zurückstellen der Invalidenversicherung verantwortlich machte, geriet erst 1954 in Bewegung. Einerseits gewannen nun Optionen zur Finanzierung und Organisation des Sozialwerks rasch an Konturen, andererseits rückte zunehmend ein Versicherungsmodell in den Blick, das Renten und Eingliederungsmassnahmen kombinierte und nicht – wie noch Kull – gegeneinander ausspielte. Auf politischer Ebene erhielt dieses Modell

10 Postulat Jakob, 24. 9. 1947, Interpellation Schneider, 4. 4. 1951; Postulat Dietschi, 26. 4. 1951; vgl. Zusammenstellung der Motionen, Postulate und Interpellationen betreffend die Invalidenversicherung, 8. 6. 1955, BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 180, Az. 341.12.

11 Vgl. die Unterlagen in: BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 127, Az. 3211.

12 Arnold Saxer, Wie steht es mit der Frage der Invalidenversicherung, [November 1951], BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 127, Az. 3211.

13 Ernst Kull, «Die Möglichkeiten des Bundes auf dem Gebiete der Gebrechlichenhilfe», *Pro Infirmis*, 7 (1949), S. 275–281. Der «Gebrechlichenkredit» des Bundes wurde 1951 von 350 000 auf 700 000 Franken erhöht.

14 *Pro Infirmis* 10 (1951), S. 152.

durch ein Postulat des sozialdemokratischen Nationalrats Walter Stünzi Auftrieb, das den Bundesrat 1954 erneut aufforderte, die Schaffung einer Invalidenversicherung an die Hand zu nehmen: «Es geht tatsächlich nicht allein darum, invalid geborene oder arbeitsunfähig gewordene Menschen vor der Not und Armengenössigkeit zu schützen, sondern», so Stünzi im Rat, «ebenso sehr darum, möglichst vielen [...] Behinder-ten eine ausreichende ärztliche Betreuung und berufliche Ausbildung zu ermöglichen, damit sie wieder arbeits- und erwerbsfähig werden.» Getreu seiner sozialpolitischen Prioritäten versuchte der Bundesrat zunächst, dem Vorstoss den Wind aus den Segeln zu nehmen. Als erste Etappe versprach Bundesrat Rubattel im September 1954 den Ausbau der «Invalidenhilfe» – wobei freilich offen blieb, was darunter genau zu verstehen war – und erst in einem zweiten Schritt eine Invalidenversicherung¹⁵. Vom Zaudern der Regierung enttäuscht und durch ein ähnliches Volksbegehren der Partei der Arbeit (PdA) unter Zugzwang gesetzt, lancierte die Sozialdemokratische Partei (SPS) daraufhin im Oktober 1954 eine Volksinitiative, die den Bund zur Errichtung einer Invalidenversicherung verpflichtete. Die SPS griff damit ein politisches Instrument auf, mit dem schon 1951 der gewerkschaftsnahe Invalidenverband gelieb-äugelt hatte. Bereits am 1. Februar 1955 reichte die SPS ihre Initiative mit 102 000 Unterschriften ein, im März 1955 folgte das Begehren der PdA mit 54 000 Unterschriften¹⁶.

Eine «Kombinationslösung»: Eingliederung und Renten

Das Volksbegehren der SPS, selbst Produkt der Eigendynamik des politischen Systems, entfaltete in zweifacher Hinsicht katalytische Wirkung: einerseits katapultierte es die Invalidenversicherung definitiv an die Spitze der sozialpolitischen Agenda, andererseits verhalf es dem von Stünzi skizzierten Versicherungsmodell zum Durchbruch, stellte es doch die «Eingliederung der erwerbs- und teilerwerbsfähigen Invaliden ins Erwerbsleben» explizit ins Zentrum. Ebenfalls Auftrieb erhielt der Eingliederungsgedanke durch eine im Dezember 1954 eingereichte Motion Dietschi, die verlangte, «die Förderung der Eingliederung der Invaliden in den Arbeitsprozess mit dem Recht auf staatliche Ergänzungsleistun-

15 Stenographisches Protokoll des Nationalrats, 29. 9. 1954, BAR E 1301 1960/51, Bd. 416, S. 351–363.

16 SPS, *Geschäftsbericht* (1953/54), S. 33f.; Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend die Einführung der Invalidenversicherung, 22. 2. 1957, *Bundesblatt* 1957 I, S. 977–985. Zum Projekt des Invalidenverbands: *Pro Infirmis* 10 (1951), S. 168.

gen durch Versicherung oder auf andere Weise zu verbinden», sowie durch die Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die berufliche Eingliederung Behinderter¹⁷. Saxer vertrat 1954 im Zusammenhang mit den ILO-Empfehlungen etwa die Meinung, dass die Eingliederung die «sozialpolitische Basis» und die Versicherung die «notwendige Ergänzung» darstellen müsse. Der Direktor des BSV sah nun in einer Koppelung von Versicherungsleistungen und Eingliederungsmassnahmen auch politische Vorteile, liess sich doch so die Akzeptanz der künftigen Invalidenversicherung erhöhen: «Gerade um eine Invalidenversicherung nicht ins Kraut schiessen zu lassen, scheint es notwendig, dass sie mit Eingliederungsmassnahmen irgendwie gekoppelt wird.»¹⁸

Der Startschuss für die Vorbereitungen zu einer Invalidenversicherung erging allerdings erst Anfang 1955, nach dem Wechsel des BSV ins Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unter Bundesrat Etter¹⁹. Wie die SPS-Initiative präferierte auch das BSV eine «Kombinationslösung», wie Nationalrat Urs Dietschi die Koppelung von Eingliederungsmassnahmen und Geldleistungen in Form von Renten im September 1955 bezeichnen sollte²⁰. Am 12. Juli 1955 beschloss der Bundesrat die Einsetzung einer Expertenkommission und legte zugleich die – später weitgehend im Gesetz verankerten – Richtlinien für das Sozialwerk fest. Kernstück war eine obligatorische Versicherungspflicht für die ganze Bevölkerung. Unabhängig von der Ursache sollten jene Versicherten leistungsberechtigt sein, deren Erwerbsfähigkeit infolge eines körperlichen oder geistigen Gebrechens dauernd eingeschränkt war. Auf Leistungsseite vorgesehen waren ein «Gesundheitsdienst», Massnahmen zur beruflichen Eingliederung sowie Rentenleistungen. Explizit bejaht wurde dabei die Verfassungsmässigkeit der Eingliederungsmassnahmen, die in Artikel 34quater nicht vorgesehen waren, wobei argumentiert wurde, dass solche Massnahmen Invalidität verhinderten

17 Vgl. Zusammenstellung der Motionen, Postulate und Interpellationen betreffend die Invalidenversicherung, 8. 6. 1955, BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 180, Az. 341.12 (Motion Dietschi, 22. 12. 1954); Bericht des Bundesrats über die 38. und 39. Tagung der internationalen Arbeitskonferenz, *Bundesblatt* 1956 II, S. 893–994.

18 Arnold Saxer, *Die Empfehlung der internationalen Arbeitskonferenz betreffend die berufliche Eingliederung der Invaliden*, o. O. 1954, S. 4, 12.

19 Vgl. die Aussage Bundesrat Etters vor dem Nationalrat am 28. 9. 1955, BAR E 1301 1960/51, Bd. 421, S. 326.

20 Stenographisches Protokoll des Nationalrats, 28. 9. 1955, BAR E 1301 1960/51, Bd. 421, S. 324. Zu den Vorbereitungsarbeiten des BSV: Die Einführung einer Eidgenössischen Invalidenversicherung. Bericht der Sektion Mathematik und Statistik, 21. 3. 1955, BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 1, Az. 300; Protokolle des amtsinternen Ausschusses, BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 180, Az. 340.11.

oder beseitigten und so zu einer «wesentlichen finanziellen Entlastung der IV» führten: «Die IV wird nun aber zweifellos alle Massnahmen ergreifen dürfen, die zu ihrer finanziellen Entlastung beitragen.» Was die Finanzierung durch Beiträge der Versicherten und der öffentlichen Hand sowie die Organisation anbelangte, präferierte der Bundesrat eine Anlehnung an die AHV²¹.

Die weitere Entwicklung nach dem Grundsatzentscheid vom Juli 1955 verdeutlicht die hohe Pfadabhängigkeit der IV-Vorlage, die durch einen breit abgestützten Konsens bezüglich der obligatorischen Versicherungspflicht und die dadurch vorgespurte Anlehnung an das Renten- und Finanzierungsmodell der AHV bedingt war²². Dies schränkte zwar den Gestaltungsspielraum der politischen Akteure zu Lasten der Verwaltung ein, erlaubte aber, der Forderung nach einem raschen Gesetzgebungsverfahren nachzukommen. So hatte die politisch repräsentativ zusammengesetzte und vom BSV straff geführte Expertenkommission im Wesentlichen die Direktiven des Bundesrats zu konkretisieren, dessen Botschaft im Gegenzug wieder den Empfehlungen der Experten folgte²³. Was die bereits im Juli 1955 beschlossenen Eingliederungsmassnahmen anbelangte, sah die Botschaft medizinische Massnahmen zur Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit und bei Geburtsgebrechen, Massnahmen zur Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Ausbildung, Umschulung und Sonderschulung von Kindern, die Abgabe von Hilfsmitteln sowie die Ausrichtung von Taggeldern vor. Dagegen sollten Renten gemäss dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente» erst bei «qualifizierter Erwerbsunfähigkeit», das heisst nach erfolgloser Durchführung von Eingliederungsmassnahmen, ausgerichtet werden. Ebenfalls in den Leistungskatalog aufgenommen werden sollten die bisher im Rahmen des «Gebrechlichenkredits» ausgerichteten Beiträge an Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen durchführten, und an Organisationen der «Invalidenhilfe»²⁴.

21 Beschluss des Bundesrats und Antrag des EDI, 12. 7. 1955, BAR E 1004.1, Bd. 576, Beschluss 1236. Eine explizite Verfassungsgrundlage erhielten die Eingliederungsmassnahmen 1972 mit der Neufassung von Artikel 34quater.

22 Vgl. *Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der Invalidenversicherung*, Bern 1956, S. 34.

23 Beschluss des Bundesrats, 1. 4. 1958, BAR E 1004.1, Bd. 612, Nr. 588. Der Antrag des EDI gibt eine Übersicht über die gegenüber dem Expertenbericht vorgenommenen Änderungen. Diese betrafen in Bezug auf Eingliederungsmassnahmen die Übernahme der Kosten für medizinische Massnahmen bei Geburtsgebrechen und für die Sonderschulung bildungsunfähiger Kinder. Der Bundesrat lehnte zudem einen Antrag des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements ab, die IV vollständig in die AHV zu integrieren.

24 Botschaft über die Invalidenversicherung, *op. cit.*, S. 1166–1192, S. 1220–1223.

Das Parlament, das unter hohem Zeitdruck arbeitete, folgte weitgehend der bundesrätlichen Vorlage. Unbestritten war die vorgeschlagene Kombination aus Rentenleistungen und Eingliederungsmassnahmen, wobei letztere unisono als «sozialpolitisches Kernstück» der Vorlage gefeiert wurden²⁵. So unterstrich etwa der Sprecher der ständerätlichen Kommission, «dass das wichtigste Ziel dieser Versicherung die Wiedereingliederung in den Wirtschaftsprozess soweit möglich aller davon erfassten Personen ist»²⁶. Strittig blieben in den Räten dagegen die Abstufung der Leistungen nach dem Invaliditätsgrad, das Verhältnis der IV zur nicht-obligatorischen Krankenversicherung, die Höhe der Beitragsätze der Selbstständigen und die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Die rasche Bereinigung der Differenzen und die Bereitschaft der Parteien, eher auf Forderungen zu verzichten als die Vorlage zu gefährden, bildeten insgesamt einen deutlichen Kontrast zu den langwierigen Auseinandersetzungen um die – letztlich gescheiterte – Finanzierung der Sozialwerke in der Zwischenkriegszeit. Dieser Konsens reflektiert eindeutig die veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Konkordanzdemokratie und Wirtschaftsaufschwung erweiterten auch den sozialpolitischen Handlungsspielraum.

Von der «Vorsorge» zur «Eingliederung»

Die hier skizzierte Vorgeschichte der IV verdeutlicht die im Rückblick erstaunlich steile und breit abgestützte Karriere des Eingliederungspostulats, das mit der «Kombinationslösung» der IV kodifiziert wurde. Behindertenverbände, Behörden und Politiker waren sich einig, dass mit der Konzeption der IV «Neuland» beschritten wurde, wie sich 1958 ein Mitglied der nationalrätlichen Kommission ausdrückte²⁷. Auch in der Botschaft zum IVG war von einem gewandelten Umgang mit Invalidität und Behinderung die Rede: «Früher erblickte man die Aufgabe der Invalidenhilfe in erster Linie darin, den im wirtschaftlichen Existenzkampf nicht mehr wettbewerbsfähigen Invaliden durch private und öffentliche Fürsorge ein Existenzminimum zu sichern. [...] Heute jedoch wird all-

25 Vgl. *Bericht der Expertenkommission, op. cit.*, 33; *Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat* (1959), S. 76. Das Parlament nahm im Bereich der Eingliederungsmassnahmen nur geringfügige Änderungen vor, die den Leistungsanspruch auf Eingliederungsmassnahmen, die Definition der abzugebenden Hilfsmittel, die Senkung der Karenzfrist für Taggelder sowie die Mitwirkungspflicht der Anspruchsberechtigten betrafen.

26 *Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat* (1959), S. 131.

27 Protokoll der ersten Sitzung der Nationalratskommission, 19.–22. 11. 1958, 23, BAR E 3340 (B) 1987/62 Bd. 116, Az. 311.115.12.

gemein anerkannt, dass sich eine sozialpolitisch wertvolle Hilfe in erster Linie mit der Behebung des Schadens befassen muss. [...] Die geplanten Massnahmen zur beruflichen Eingliederung sollen den Behinderten Gelegenheit bieten, ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus eigener Kraft zu erwerben und dadurch von den Mitmenschen im Rahmen des Möglichen unabhängig zu werden.»²⁸ Der Bundesrat präsentierte die IV hier als sozialpolitischen Paradigmawechsel, durch den eine primär allokativen «Invalidenhilfe» durch eine auf individuelle Massnahmen fokussierende Eingliederungspolitik abgelöst oder zumindest ergänzt wurde. Angesprochen waren damit zwei Aspekte: Bezogen auf den engeren Bereich der Sozialversicherung versprach das IVG insofern eine Neuerung, als bisher ausser dem 1949 revidierten Militärversicherungsgesetz weder das KUVG noch private Pensionskassen über die Deckung von Behandlungskosten und das Ausrichten von Renten hinaus berufliche Massnahmen zur Eingliederung vorgesehen hatten. Auch die Glarner Invalidenversicherung war eine reine Rentenversicherung. Erst die 1956 in den Kantonen Basel-Stadt und Genf eingeführten kantonalen «Invalidenhilfen» sahen bedürfnisabhängige «Beihilfen zur Eingliederung» vor²⁹.

Über den sozialversicherungsrechtlichen Bereich hinaus verweist die bundesrätliche Einschätzung aber auch auf einen Wandel der behindertenpolitischen Leitbilder, der eine unabdingbare Voraussetzung für die «Kombinationslösung» des IVG bildete. Carlo Wolfisberg hat in seiner Studie über die Entwicklung der Heilpädagogik in der Schweiz aufgezeigt, wie sich in der Zwischenkriegszeit ein Vorsorgediskurs etablierte, der die Früherfassung und -behandlung von Gebrechen, eine «nachgehende Fürsorge» durch spezielle Fürsorgestellen und eugenische Massnahmen zur Verhütung von Erbkrankheiten propagierte³⁰. Dieser Diskurs konnte sich bis in die späten 1940er Jahre halten, wie das Eintreten von Pro Infirmis für eine «qualitative Bevölkerungspolitik» oder die schliesslich gescheiterten Bestrebungen für ein Ausführungsgesetz zum Eheverbot für Geisteskranke zeigen³¹. Noch 1949 fasste die Pro Infirmis in einer Eingabe zur Erhöhung des «Gebrechlichenkredits»

28 Botschaft über die Invalidenversicherung, *op. cit.*, S. 1152.

29 Vgl. die Gesetze der Kantone Glarus, Basel-Stadt und Genf vom 1. 5. 1949, 27. 1. 1956 und 6. 10. 1956. Zur SUVA und Militärversicherung: Martin Lengwiler, *Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung 1870–1970*, Köln 2006, S. 120f.; Botschaft über die Invalidenversicherung, *op. cit.*, S. 1139f.

30 Carlo Wolfisberg, *Heilpädagogik und Eugenik. Zur Geschichte der Heilpädagogik in der deutschsprachigen Schweiz (1800–1950)*, Zürich 2002, S. 212.

31 C. Wolfisberg, *op. cit.*, S. 244–250. Zu Familienschutz und Eheverbot: E. Kull, *op. cit.*; U. Stampa, «Zum Entwurf für das Bundesgesetz über Ehe- und Familienschutz bei

ihre Bemühungen unter dem Slogan «Gründliche Fürsorge ist auch beste Vorsorge» zusammen und präsentierte eine Reihe von Fällen «vernachlässigter Erwachsener», die die Zweckmässigkeit einer frühzeitigen Erfassung, Behandlung und Ausbildung behinderter Kinder vor Augen führen sollten³². Bezeichnend für diesen Vorsorgediskurs war die ambivalente Position, die er behinderten Personen zuwies: diese erschienen zugleich als gefährdete und gefährliche Subjekte, die um ihrer selbst, aber auch um der Gesellschaft Willen auf Fürsorge angewiesen waren.

Ab etwa 1950 trat der Doppelbegriff «Für- und Vorsorge» in Publikationen der Pro Infirmis dann aber zunehmend hinter dem Begriff der «Eingliederung» zurück, der rasch zum neuen behindertenpolitischen Leitbegriff avancierte³³. So sah Robert Briner, Präsident des Vorstands von Pro Infirmis, die Behindertenhilfe 1951 am «Beginn einer neuen Epoche» angelangt, wobei er explizit auf die Bestrebungen zur Eingliederung hinwies. 1955 war im Jahresbericht der Pro Infirmis dann bereits kritisch von der «Dynamik» des Eingliederungsbegriffs die Rede, der leicht zum Schlagwort zu werden drohe³⁴. Der Vergleich mit dem von Wolfisberg analysierten Vorsorgediskurs zeigt, dass die Popularität des Eingliederungsgedankens in den 1950er Jahren mit einer Verlagerung der behindertenpolitischen Perspektive verbunden war: an die Stelle der Bemühung, Gefährdungen mittels Fürsorgemassnahmen zu neutralisieren, trat vermehrt das Ziel, die Potenziale behinderter Menschen so weit als möglich gesellschaftlich zu erschliessen. Nicht mehr die Legitimation einer prophylaktischen Fürsorge, sondern die Teilhabe des Individuums an der Wachstums- und Wohlfahrtsgesellschaft, aber auch seine Pflicht, sich in die soziale und ökonomische Ordnung einzufügen, rückten dadurch ins Zentrum. Allerdings muss hier offen bleiben, wieweit diese diskursiven Verschiebungen auch mit Neuerungen in den institutionellen Handlungsfeldern korrelierten. So hatte die Pro Infirmis schon in der Zwischenkriegszeit die «Einführung der Anormalen ins Erwerbsleben» thematisiert, und bereits in den 1920er Jahren waren Behindertenwerkstätten entstanden, die auch der Stellenvermittlung dienten³⁵.

Geisteskrankheiten und Geistesschwäche», *Pro Infirmis* 7 (1949), S. 195–204; Maria Muther-Widmer, «Das Eheverbot des Art. 97 ZGB und der Ehe- und Familienschutz», *Pro Infirmis* 7 (1949), S. 204–209.

32 Dokumentation [der Pro Infirmis] zur Motion [Wick] betreffend Gebrechlichenhilfe, 5. 2. 1949, BAR E 3001 (B) 1978/30, Bd. 78, Az. VIII.4.5.2.5.

33 Vgl. *Pro Infirmis*. 32. Jahresbericht (1951), S. 3.

34 Vgl. *Pro Infirmis* 10 (1951), S. 167; *Pro Infirmis*. 36. Jahresbericht (1955), S. 321.

35 Bericht [der Vereinigung für Anormale] an das Eidgenössische Departement des Innern, 27. 11. 1929, BAR E 3001 (A) 1000/725, Bd. 6, Az. V.1; Rudolf Däniker, *Die Stellung des Invaliden in der staatlichen Arbeitslosenversicherung*, Basel 1936.

Im Gegenzug liess sich auch nach 1955 noch mit dem Argument für Eingliederungsmassnahmen werben, dass dadurch «Gebrechen in weiterem Umfang als bisher verhütet oder ihre Auswirkungen doch gemildert» werden könnten³⁶. Was sich in der ersten Hälfte der 1950er Jahre jedoch änderte, waren die Bedeutungszusammenhänge und institutionellen Kontexte, in denen Behinderung als soziales Problem verhandelt wurde.

Eingliederungsboom

Der Wandel der behindertenpolitischen Leitbilder, der sich im Vorfeld der Entstehung des IVG vollzog, war von einem Boom mehrheitlich privater Eingliederungs- und Rehabilitationsinitiativen begleitet. In kurzer Zeit entstanden Vereinigungen und Institutionen, die die Eingliederung Behinderter in den regulären Arbeitsmarkt fördern wollten. Die Schweiz holte damit teilweise ihren Rückstand auf die Nachbarländer auf, die bereits in der Zwischenkriegszeit und erneut nach 1945 vor die Herausforderung gestellt worden waren, eine grosse Zahl von Kriegsinvaliden zu integrieren. Den Auftakt bildete die Bundesfeierspende von 1947, die der «Eingliederung Gebrechlicher» gewidmet war. Pro Infirmis, welche die Kampagne lanciert hatte, beschloss, den Ertrag der Spende gezielt für die Errichtung von Eingliederungsstätten zu verwenden³⁷. 1950 setzte die Dachorganisation eine verbandsinterne Arbeitsgruppe ein, die sich mit Eingliederungsfragen beschäftigen sollte. In der gleichen Zeit thematisierten verschiedene öffentliche Veranstaltungen die Eingliederung Behinderter³⁸. 1951 ging schliesslich aus der Arbeitsgruppe der Pro Infirmis die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Eingliederung Behinderter (SAEB) hervor, die sich bald als Ansprechpartnerin in Sachen Eingliederung profilierte.

Die SAEB, die dank ihrem Präsidenten, alt Bundesrat Walter Stampfli, über beträchtlichen politischen Rückhalt verfügte, bildete ein enges Netzwerk, an dem Behindertenorganisationen, Behörden, Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und die Standesorganisation der Ärzte partizipierten. Zwischen 1952 und 1956 leitete ein eigens frei gestellter Fabrikarzt des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Peter Högger, die Geschäftsstelle. Die SAEB verstand sich vor allem als

36 *Pro Infirmis. 36. Jahresbericht* (1955), S. 323.

37 Protokoll der Delegiertenversammlung von Pro Infirmis, 11. 10. 1947, BAR E 3001 (B) 1000/731, Bd. 50, Az. VIII.4.5.2.5; *Pro Infirmis. 30. Jahresbericht* (1949), S. 322.

38 So die Tagung «Arbeitsmöglichkeiten der Gebrechlichen» vom 20. Mai 1950 in Bern oder die Informationstagung zur Eingliederung Behinderter in Olten vom 8./9. September 1951.

Dachorganisation, die dem Eingliederungsgedanken propagandistisch und politisch zum Durchbruch verhelfen wollte. Mit Gutachten und Vertretern in der Expertenkommission konnte sie direkt Einfluss auf die Entstehung des IVG nehmen. 1952 erhielt sie erstmals finanzielle Unterstützung aus dem «Gebrechlichenkredit» des Bundes und engagierte sich fortan auch mit eigenen Projekten. So richtete die Arbeitsgemeinschaft in Zusammenarbeit mit der PTT und IBM zu Ausbildungszwecken eine Lochkartenstation ein, führte Eingliederungs- und Berufsberatungskurse durch und errichtete eigene Beratungs- und Arbeitsvermittlungsstellen, die nach 1960 die Basis für die Regionalstellen der IV bilden sollten. Höhepunkt und Abschluss der ersten Phase des Eingliederungsbooms in der Schweiz stellte die 1956 mit der Unterstützung Stampflis erfolgte Eröffnung der Eingliederungsstätte «Milchsuppe» im Basler Bürgerspital dar, die der Vermittlung behinderter Arbeitskräfte im privaten und öffentlichen Sektor gegenüber der Dauerbeschäftigung in geschützten Werkstätten Priorität einräumte³⁹.

Wie ist die Popularität des Eingliederungsgedankens zu Beginn der 1950er Jahre zu interpretieren? Am Beispiel der Bundesrepublik ist wiederholt auf die Fokussierung der staatlichen Rehabilitationspolitik auf die Wiederherstellung und Erhaltung der behinderten Arbeitskraft im Hinblick auf den sich in den 1950er Jahren abzeichnenden Arbeitskräftemangel hingewiesen worden. Vor allem Udo Sierck hat die nach 1945 keineswegs gebrochene Tradition unterstrichen, die sozialen Teilhaberechte behinderter Menschen vom Erbringen ökonomisch verwertbarer Leistungen abhängig zu machen⁴⁰. Angesichts des raschen Wirtschaftswachstums seit Ende der 1940er Jahre, des Anstiegs der Beschäftigten und der sich dadurch verknappenden Arbeitskräftereserven ist es nahe liegend, auch für die Schweiz von ähnlichen Zusammenhängen zwischen wirtschaftlicher Prosperität, Arbeitskräftebedarf und Eingliederungsbereitschaft auszugehen. So argumentierte Karl Wick, katholisch-konservativer Nationalrat und Vorstandsmitglied von Pro Infirmis, bereits 1949, dass es dank «fachgemässer Hilfe» möglich sei, «Gebrech-

39 Vgl. *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Eingliederung Behinderter. Jahresbericht (1951–1960)*; Bundesratsbeschluss, 16. 9. 1952, BAR E 3001 (B) 1978/20, Bd. 78, Az. VIII.4.5.2.5; Georg Hafner, *Walther Stampfli (1884–1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg – Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten 1986, S. 439–445, mit Hinweis auf Stampflis persönlichen Hintergrund als Vater einer behinderten Tochter.

40 Udo Sierck, *Arbeit ist die beste Medizin. Zur Geschichte der Rehabilitationspolitik*, Paderborn 1992; Wilfried Rudloff, «Rehabilitation und Hilfen für Behinderte», in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 3, Baden-Baden 2005, S. 517–557; Elsbeth Bösl, «Integration durch Arbeit? Westdeutsche Behindertenpolitik unter dem Primat der Erwerbsarbeit 1949–1974», *traverse* 3/2006, S. 113–124.

liche zu nützlichen Gliedern der Wirtschaft» zu erziehen und so der Volkswirtschaft «wertvolle Kräfte» zuzuführen. Wick bezeichnete den «Einschaltungsprozess der Gebrechlichen» als «Kapitalanlage» oder zumindest als optimierte «Kapitalnutzung», die die öffentliche Fürsorge entlastete⁴¹. Ähnlich lautete es vier Jahre später bei der SAEB: «Volkswirtschaftlich gesehen gilt es, die Arbeitskraft, die bei den Behinderten vorhanden ist, nach Möglichkeit nutzbar zu machen, vor allem in ihrem eigenen Interesse, aber auch, um die Lasten, die der Öffentlichkeit aus der Unterstützung behinderter Personen erwachsen, zu vermindern.»⁴²

Für die SAEB war die Eingliederung Behinderter in erster Linie, wenn auch nicht ausschliesslich ein «Spezialfall» zur Mobilisierung von *human resources* für die florierende Wirtschaft⁴³. Diese Motivation basierte auf der Überlegung, dass die Arbeitgeber für den Preis einer mehr oder weniger geringfügigen Anpassung der Arbeitsplätze an die Bedürfnisse Behinderter Zugriff auf ein relativ schlecht qualifiziertes, aber auch wenig marktelistisches Arbeitskräftereservoir erhielten, das sich für repetitive Aufgaben und nicht automatisierbare Handreichungen einsetzen liess⁴⁴. Aus der Sicht der Einzugliedernden funktionierte dieses Arrangement freilich nur bei einer entsprechenden Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt – eine Voraussetzung, deren Erfüllung sich erst Mitte der 1970er als brüchig erweisen sollte. Wie die praktischen Eingliederungsversuche der SAEB zeigen, gingen die Eingliederungsexperten aber auch davon aus, dass die Erwerbsfähigkeit behinderter Menschen nicht ausschliesslich von deren Beeinträchtigung, sondern ebenfalls von genuin sozialen Faktoren wie der Zugänglichkeit und Gestaltung des Arbeitsplatzes, der Ausbildung und der Motivation abhing. Implizit verweisen die Eingliederungsbemühungen damit auf die Relativität und Relationalität von Behinderung und auf die Möglichkeit, Grenzen der Beeinträchtigung mittels technischer und organisatorischer Massnahmen zu verschieben – Annahmen, die später eine zentrale Rolle bei der Formulierung eines «sozialen Modells» spielten sollten, das Behinderung als eine Folge gesellschaftlicher Einschränkungen und nicht einer körperlichen Schädigung ansieht⁴⁵.

41 Stenographisches Bulletin des Nationalrats, 21. 9. 1949, BAR E 3001 (B) 1000/731, Bd. 50, Az. VIII.4.5.2.5.

42 *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter. Jahresbericht (1952/53)*, S. 3.

43 Ibid.

44 Vgl. Protokoll der Delegiertenversammlung von Pro Infirmis, 4. 11. 1950, BAR E 3001 (B) 1000/731, Bd. 50, Az. VIII.4.5.2.5.

45 Vgl. J. Weisser/C. Renggli, *op. cit.*

Diese pragmatische Auffassung von Erwerbs(un)fähigkeit stand freilich in einem gewissen Gegensatz zum gesetzlichen Invaliditätsbegriff des späteren IVG, der aus finanzpolitischen Gründen von einer eindimensionalen Kausalität von medizinisch feststellbarer Schädigung und Erwerbsunfähigkeit ausging⁴⁶. So betonte die Expertenkommission: «Die in der Person des Versicherten liegende Unfähigkeit, etwas zu verdienen, muss scharf unterschieden werden von der durch äussere Faktoren [...] bedingten Unmöglichkeit, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Darauf, ob der Versicherte tatsächlich Gelegenheit hat, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, kommt es grundsätzlich nicht an. Entscheidend ist einzig und allein, ob der Versicherte angesichts seiner körperlichen und geistigen Kräfte imstande wäre, eine ihm offen stehende Erwerbsmöglichkeit auszunutzen.»⁴⁷ In den Augen der Kommission – und später auch des Parlaments – galt es um jeden Preis zu verhindern, dass die IV durch eine laxe Rentenvergabe zu einer kostspieligen Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe für Behinderte mutierte – wie dies etwa in den 1970er Jahren in Italien geschehen sollte⁴⁸. Das Ausblenden sozialer und ökonomischer Ursachen von Erwerbsunfähigkeit von Gesetzes wegen hatte indes eine ähnliche Stossrichtung wie die von Arbeitgeber- und Behördenseite betriebenen Eingliederungsbemühungen: zum einen versprochen beide eine Entlastung des Finanzhaushalts der IV, zum andern hatte ein Invaliditätsbegriff, der Behinderung am beeinträchtigten Körper festmachte, den Vorteil, dass sich die beim Schweizer Patronat äusserst unbeliebte Forderung, im IVG analog zu den Gesetzgebungen Deutschlands und Englands eine Verpflichtung der Arbeitgeber zur Einstellung Behinderter vorzusehen, wirkungsvoll entkräften liess. Eingliederung sollte in der Schweiz, so die bis in die politische Linke hinein geteilte Meinung, in erster Linie einer staatlich orchestrierten Privatinitiative überlassen bleiben und keine Handhabe zu Eingriffen in den Arbeitsmarkt bieten⁴⁹.

46 IVG 1959, *op. cit.*, Art. 4. Die IV-Revision von 1967 differenzierte dann den Invaliditätsbegriff nach Leistungsart. Vgl. Philipp Haselbach, Die Entstehung des Invaliditätsbegriffs, *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung* 46 (2002), S. 44–63.

47 *Bericht der Expertenkommission, op. cit.*, S. 27f.

48 Vgl. Martin Lengwiler, «Im Schatten der Arbeitslosen- und Altersversicherung. Systeme der staatlichen Invalidenversicherung nach 1945 im europäischen Vergleich», *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), S. 325–348.

49 Vgl. A. Saxer, *op. cit.*, S. 10f. Das Parlament verzichtete 1959 darauf, Forderungen nach Eingriffen in den Arbeitsmarkt, die von Seiten der PdA vorgebracht wurden, überhaupt nur zu diskutieren.

Eingliederung und soziale Identität

Zumindest im Fall der Schweiz würde man die gesellschaftspolitische Zugkraft des Eingliederungspostulats allerdings unterschätzen, wenn Eingliederung auf ökonomische Nutzbarmachung und finanzpolitische Kalküle reduziert würde. Übersehen würde dabei, dass Politiker und Rehabilitationsexperten in den 1950er Jahren Eingliederung immer auch unter dem Aspekt der Teilhabe an der nationalen Gemeinschaft verhandelten und dabei von einem produktiven Wechselspiel von Erwerbstätigkeit, sozialer Integration und personaler Identität ausgingen. So wurde argumentiert, dass Erwerbstätigkeit auch den «Selbstbehauptungswillen», das Zugehörigkeitsgefühl und die Selbständigkeit behinderter Personen erhöhen sowie deren Minderwertigkeitsgefühle abbauen würde. Eingliederung sei eine «soziale Massnahme», deren Bedeutung über das Wirtschaftliche hinausgehe, hiess es etwa bei der SAEB⁵⁰.

Geht man der von der hier angesprochenen Vermittlung von Gesellschaftsordnung, Erwerbstätigkeit und personaler Identität nach, so zeigt sich, dass mit dem Eingliederungsboom der 1950er Jahre eine mentale Disposition verbunden war, die in Behinderung immer auch einen Mangel an gesellschaftlicher Teilhabe, ein soziales Defizit sah. Behinderte waren in erster Linie Einzugliedernde, die, wie es in der Botschaft des Bundesrats zur IV hiess, zu einem «nützlichen Glied der Gesellschaft» werden sollten⁵¹. Eng mit diesem Eingliederungsverständnis verbunden war die Vorstellung des Sozialen als eines funktional und hierarchisch gegliederten Gesellschaftskörpers, die sich dank der nationalen Integrationsideologie der geistigen Landesverteidigung bis in die «langen 1950er Jahre» halten konnte⁵². So postulierte 1949 der spätere Leiter der «Milchsuppe», Walter Schweingruber: «Der Gebrechliche soll [...] ein Glied am Volkskörper werden. Nicht ein Fremdkörper, auch nicht ein Kunstglied.»⁵³ Zusätzlich Auftrieb erhielten solche Denkmuster durch das Modell der obligatorischen Volksversicherung, die im Gegensatz zur Klassenversicherung aus der ganzen Bevölkerung eine versicherungstechnische Solidargemeinschaft machte⁵⁴.

50 Vgl. Botschaft über die Invalidenversicherung, *op. cit.*, S. 1152; *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter. Jahresbericht (1952/53)*, S. 3.

51 Botschaft über die Invalidenversicherung, *op. cit.*, S. 1152.

52 Vgl. die Beiträge in: Jean-Daniel Gross, Christine Luchsinger (Hg.), *achtung: die 50er Jahre. Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit*, Zürich 1994.

53 Walter Schweingruber, «Die Eingliederung der Gebrechlichen ins Erwerbsleben», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* 88 (1949), S. 243–253, hier S. 243.

54 Vgl. Eleonora Brauchlin, «Zum Problem der eidgenössischen Invalidenversicherung», *Gesundheit und Wohlfahrt* 35 (1955), S. 62–83, hier S. 73.

Im Kontext der Eingliederungsdiskussion verhandelte die Rede vom «Volkskörper» und seinen «Gliedern» letztlich nichts anderes als die soziale Identität behinderter Menschen, zu deren Garanten sich die Verfechter einer medizinisch-beruflichen Rehabilitation erhoben. Eingliederung verhiess den behinderten Menschen gesellschaftliche «Wertschätzung und Achtung», die sie durch Teilhabe am Arbeitsmarkt oder im Fall von verheirateten Frauen durch Arbeit im Haushalt erlangten⁵⁵. Im Vergleich zur herkömmlichen «Gebrechlichenhilfe» akzentuierte der Eingliederungsdiskurs zunächst zwar die egalitäre Stossrichtung, indem er körperliche und psychische Differenzen zu Zuständen der Unfreiheit erklärte, die es im Verhältnis zur «normalen» Bevölkerung einzuebnen galt⁵⁶. Die Erwerbsbefähigung Behinderter wurde dementsprechend als «Befreiung der Infirmen» oder gar als «Beginn einer neuen Menschwerdung» überhöht⁵⁷. Eingliederung erschien in den 1950er Jahren als geradezu prometheisches Versprechen, das körperlich und geistig beeinträchtigten Menschen Freiheit und Selbstbestimmung ermöglichen sollte, ohne dass allerdings dessen gleichstellungspolitische Implikationen bereits voll erkannt worden wären⁵⁸. Die Formel «Befreiung durch Eingliederung» meinte in diesem Kontext vor allem das Verschaffen einer anerkannten oder, wie es in einer zeitgenössischen Publikation hiess, «angemessenen» Stellung innerhalb der sozialen Formation, wobei sich entlang der traditionellen Rollenerwartungen an Frauen und Männer ein noch näher zu untersuchender Gender-Bias öffnete. Das Postulat der Erwerbsbefähigung war zwar mehrheitlich an behinderte Männer adressiert, schloss aber auch ledige behinderte Frauen ein. Von der Zumutung (und vom Recht), sich durch Erwerbsarbeit einzugliedern, ausgeschlossen wurden jedoch behinderte Hausfrauen und Mütter, da dies, so die Expertenkommission, der Bedeutung widersprechen würde, «die man in der Schweiz dem Familienleben beimisst»⁵⁹.

Indem Behinderung als defizitäre soziale Identität konzipiert wurde, die es mittels beruflicher und medizinischer Massnahmen wiederherzustellen galt, perpetuierte der Eingliederungsdiskurs aber auch die Ab-

55 Ibid., S. 66.

56 Vgl. Henri-Jacques Stiker, *A History of Disability*, Ann Arbor 1999, S. 129.

57 Protokoll der Delegiertenversammlung von Pro Infirmis, 4. 11. 1950, BAR E 3001 (B) 1000/731, Bd. 50, Az. VIII.4.5.2.5; SPS, *Geschäftsbericht* (1959/60), S. 56.

58 Vgl. Theresia Degener, «Behinderung als rechtliche Konstruktion», in Petra Lutz et al., *Der [im]perfekte Mensch. Metamorphosen von Normalität und Abweichung*, Köln 2003, S. 449–466.

59 *Bericht der Expertenkommission*, *op. cit.*, 116f.; Botschaft zur Invalidenversicherung, *op. cit.*, S. 1162.

wertung behinderter Menschen, die, wie die Vorbehalte des Bundesrats gegenüber einer Invalidenversicherung von 1924 oder die Rentenpolitik der SUVA in den 1920er Jahren zeigen, im Sozialversicherungsbereich ebenfalls Tradition besass⁶⁰. So hiess es etwa in einer Broschüre der SAEB: «Zahlreiche Behinderte weisen gewisse Mängel in der allgemeinen Erziehung auf, die die Eingliederung stark erschweren. [...] Ein besonderes Problem ist die Erziehung zur regelmässigen Arbeit. Es fehlt dem Behinderten oft an der notwendigen Härte, ohne die er sich im Erwerbsleben nicht zu behaupten vermag.»⁶¹ Eingliederung konnte in den Augen der SAEB also durchaus fremdbestimmte «Sozialisierung» bedeuten, die die Behinderten dazu bringen sollte, den Erwartungen der Gesellschaft zu entsprechen und den ihnen zugedachten Platz im Arbeitsprozess einzunehmen. Dies verweist darauf, dass die soziale Anerkennung, die Behinderten in ihrem eigenen Interesse in Aussicht gestellt wurde, letztlich eine aus der Hand von Ärzten und Eingliederungsexperten und im Kontext asymmetrischer Machtverhältnisse vermittelte Identität war. Deutlich wird diese Ambivalenz im Begriff des «Platzierens», der in den 1950er Jahren regelmässig im Zusammenhang mit der Eingliederung, traditionellerweise aber auch im Kontext der Versorgung «verwahrloster» oder behinderter Kinder verwendet wurde. «Platzieren» bedeutete einerseits die Verschaffung einer Erwerbsmöglichkeit sowie Teilhabe an der Arbeits- und Konsumgesellschaft, andererseits eine Geste meist staatlich besoldeter Experten, die behinderte Menschen an jene Orte im «Organismus der Wirtschaft» versetzten, die ihnen als angemessen und im Interesse der Gesellschaft liegend erschienen⁶².

Fazit: eine Pflicht zur Eingliederung?

Die Einigkeit, mit der Bundesrat und Parlament Massnahmen zur Eingliederung Behinderter im IVG von 1959 verankerten, wird historisch nachvollziehbar vor dem Hintergrund eines veränderten Sprechens über Behinderung, das vermehrt das Potenzial behinderter Menschen in

60 Vgl. M. Lengwiler, *op. cit.*, S. 122; Philipp Osten, *Die Modellanstalt. Über den Aufbau einer «modernem Krüppelvorsorge» 1905–1933*, Frankfurt am Main 2004, S. 151–172.

61 SAEB, *Die Eingliederung Behinderter ins Erwerbsleben*, o. O. 1952, S. 4.

62 Vgl. *ibid.*, S. 12; Bericht der Geschäftsstelle über Auf- und Ausbau der Invalidenhilfe, BAR E 3340 (B) 1987/62, Bd. 180, Az. 341.12; *Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat* (1959), S. 78; Paul Humbert, «Quelques expériences», *Pro Infirmis* 10 (1951), S. 135–140, hier S. 136; *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter. Jahresbericht* (1952), S. 3.

den Vordergrund stellte, und eines seit 1950 wachsenden gesellschaftlichen Engagements zur wirtschaftlichen Integration von «Invaliden». Verantwortlich für das Zustandekommen der «Kombinationslösung» des IVG, in der der Eingliederungsboom der 1950er Jahre kulminierte, waren demnach mehrere ineinander greifende Motivationskomplexe.

Zunächst versprach eine gesetzlich verankerte Eingliederungspolitik in Kombination mit einem eng gezogenen Kausalitätsbegriff, den Finanzhaushalt der IV durch einen erschwerten Zugang zu Rentenleistungen zu entlasten und damit die politische Akzeptanz des neuen Sozialwerks sicherzustellen. Dann gab die IV der Wirtschaft die Möglichkeit, das begehrte Arbeitskräftereservoir, das die Behinderten in der Nachkriegskonjunktur darstellten, ohne rechtliche Verpflichtung, aber mit Unterstützung eines staatlich subventionierten, rasch expandierenden und sich professionalisierenden Rehabilitationssektors auszuschöpfen. Schliesslich signalisierte das neue behindertenpolitische Leitbild Bereitschaft, körperlich und geistig beeinträchtigten Menschen gesellschaftliche Teilhabe zuzugestehen und ihnen durch Eingliederung in den Wirtschaftsprozess soziale Anerkennung zu verschaffen. Dies hiess aber auch, dass behinderte Menschen den Erwartungen der Wachstumsgesellschaft und den Vorgaben der Eingliederungsexperten zu genügen hatten, ohne dabei automatisch in den Genuss einer materiellen Kompensation zu gelangen.

Diese gegenseitige Durchdringung von Sozial-, Behinderten- und Identitätspolitik, die sich im Kontext des expandierenden Sozialstaats ausmachen lässt, verweist auf die Grundsatzfrage, mit der sich der britische Soziologe und Vordenker des Wohlfahrtsstaats Thomas H. Marshall 1949 beschäftigte: gibt es im modernen Sozialstaat eine allgemeine Pflicht zur Arbeit – und damit sinngemäss für Behinderte eine Pflicht zur Eingliederung ins Erwerbsleben?⁶³ In der Tat stellte sich bei der Schaffung des IVG auch die Frage, ob Versicherten, die sich einer zumutbaren Eingliederungsmassnahme entzogen oder widersetzten, eine Rente verweigert werden dürfe oder ob sogar Zwangsmassnahmen ins Gesetz aufzunehmen seien. Bundesrat und Parlament verzichteten am Schluss zwar nebst der Rentenverweigerung auf weitere Instrumente zur Durchsetzung des Prinzips «Eingliederung vor Rente»⁶⁴. Immerhin

63 Vgl. Thomas H. Marshall, «Staatsbürgerrechte und soziale Klassen», in: ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main 1992, S. 33–94, hier S. 86f.

64 Vgl. Botschaft über die Invalidenversicherung, op. cit., S. 1198, 1264, 1301; Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (1959), 128; Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat (1959), S. 137f.

statuierte das IVG von 1959 die Pflicht des Versicherten, die «Durchführung aller Massnahmen, die zu seiner Eingliederung ins Erwerbsleben getroffen werden, zu erleichtern»⁶⁵. Es machte damit unmissverständlich klar: Eingliederung ist nicht nur ein Anspruch, sondern auch eine soziale Verpflichtung.

⁶⁵ IVG 1959, op. cit., Art. 10.