

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

Per E-Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 9. März 2021

Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV). Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2020 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Generelle Einschätzung

Das Parlament hat die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) im Juni 2020 angenommen. Der SGV hat die mit der Weiterentwicklung der IV anvisierten Ziele, namentlich das Eingliederungspotenzial der Versicherten besser auszuschöpfen und ihre Vermittlungsfähigkeit zu stärken, unterstützt und tut dies weiterhin. Die gezielte Unterstützung von Jugendlichen beim Übergang in das Erwerbsleben sowie der Ausbau der Beratung und Begleitung von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen sind zu begrüßen. Mit der verstärkten Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt und den intensiveren Integrationsbemühungen kann der Anteil der erwerbstätigen Personen erhöht werden. Gleichzeitig ist auch anzuerkennen, dass dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente» Grenzen gesetzt sind. Trotz aller Bemühungen der Versicherten einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden, wird sich ein Teil der IV-Bezügerinnen und IV-Bezüger nicht in den Arbeitsmarkt integrieren lassen. Es bleibt also weiterhin elementar, dass das vorgelagerte System der Invalidenversicherung und der Ergänzungsleistungen zur IV erhalten bleibt, um die materielle Existenz dieser Personen zu sichern und ein Abrutschen in die Sozialhilfe zu verhindern.

Die im November 2020 publizierte BSV-Studie zur «Entwicklung der Übertritte von der IV in die Sozialhilfe» hat der SGV mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Die Studie stellt fest, dass die Zahl der bei der IV neu angemeldeten Personen, die vier Jahre nach Anmeldung Sozialhilfe beziehen, zwischen 2006 und 2013 sowohl relativ wie auch absolut zugenommen hat. Die Studie belegt, dass sich die IV – mindestens zum Teil, auf Kosten der Sozialhilfe saniert hat. In der aktuell schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt und angesichts des zu erwartenden starken Anstiegs der Fallzahlen bei der Sozialhilfe sind weitere Verlagerungen von der IV in die Sozialhilfe kategorisch zu vermeiden. Die Gemeinden, welche den grössten Anteil der Sozialhilfe tragen, sind heute bereits stark gefordert; die Corona-Krise wird diese Situation weiter verschärfen. Es braucht daher eine Gesamtsicht auf das System der sozialen Sicherung, um die Sozialhilfe vorausschauend zu entlasten, damit diese ihre wichtige Funktion auch in Zukunft effektiv wahrnehmen kann.

Die mit der Weiterentwicklung der IV eingeführten Eingliederungsmassnahmen müssen einer echten Wirkungskontrolle unterstehen und sind regelmässig zu evaluieren, damit es auch tatsächlich und nachhaltig gelingt, das Eingliederungspotential der Versicherten auszuschöpfen.

Der SGV ist mit den vorliegenden Ausführungsbestimmungen zur Änderung des IV-Gesetzes mehrheitlich einverstanden. Nachfolgend geht der SGV auf einzelne, für die Gemeinden besonderes relevante Punkte ein.

Materielle Bemerkungen

a) Eingliederungsmassnahmen

Artikel 1sexies Absatz 2 (Frühintervention)

Der SGV begrüsst die Massnahmen der Frühintervention während der obligatorischen Schulzeit mit dem Ziel, die Chancen der Jugendlichen auf eine Berufsausbildung zu erhöhen und deren Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Verschiedene Kantone kennen hier weitreichende Unterstützungsleistungen. Die Bestimmung kann zur Rechtsgleichheit beitragen.

Artikel 4sexies (Dauer der Massnahmen)

Im Rahmen der Änderung der IV-Gesetzgebung wurde die Beschränkung der Integrationsmassnahmen auf zwei Jahre aufgehoben, was zu begrüessen ist. Lebensläufe verlaufen in der Regel nicht immer gradlinig, und es sind unvorhergesehene Ereignisse möglich. Mit Art. 4^{sexies} werden gegenüber der Verbesserung im Gesetz aber wiederum neue einschränkende Regelungen vorgenommen, die einer erfolgreichen beruflichen Integration nicht förderlich sind. So sollte die Motivation einer Person, an einer Integrationsmassnahme für eine bessere berufliche Eingliederung teilzunehmen, grundsätzlich ein ausreichender Grund für eine Integrationsmassnahme sein. Es ist nicht davon auszugehen, dass Personen ohne ernsthafte Absicht an einer beruflichen Integration eine Integrationsmassnahme in Anspruch nehmen.

In Abs. 6 wird der Anspruch auf eine erneute Integrationsmassnahme davon abhängig gemacht, ob sich die versicherte Person in der Zwischenzeit «nachweislich ernsthaft» um die berufliche Integration bemüht hat. Diese Begrifflichkeiten sind zu unbestimmt und der Umsetzung in der Praxis nicht dienlich. Die Kriterien für den Anspruch auf erneute Integrationsmassnahmen sind daher auf Weisungsstufe zu präzisieren.

Artikel 4a (Berufsberatung)

Die vorgesehene Befristung der Dauer der Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Ausbildung auf zwölf Monate bzw. zur vertieften Klärung möglicher Berufsrichtungen auf drei Monate ist aus Sicht SGV zu eng gefasst. So kann eine Verlängerung in begründeten Fällen wie beispielsweise bei psychischen Krisen und Hospitalisierungen angezeigt sein. Auch können Verlängerungen in Einzelfällen notwendig sein, um die weitere berufliche Eingliederung zu gewährleisten. Wir schlagen daher im Interesse einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung eine Ausnahmebestimmung für eine längere Dauer aus besonderen Gründen vor.

b) Verfahren und Begutachtung

Der SGV begrüsst die Bestimmungen für mehr Transparenz und Qualitätssicherung im Bereich der Verfahren und Gutachten insgesamt. Die Verordnungsrevision sieht vor, dass neu auch bidisziplinäre IV-Gutachten nach dem Zufallsprinzip vergeben werden (Art. 72bis Abs. 1 E-IVV). Zudem werden die IV-Stellen künftig eine öffentlich zugängliche Liste führen. Damit trägt der Bundesrat den Befürchtungen Rechnung, dass die IV-Gutachten ergebnisorientiert gesteuert vergeben werden. Allerdings sollte die Vergabe nach dem Zufallsprinzip auch auf andere Sozialversicherungsbereiche ausgedehnt werden und sich nicht nur auf IV-Gutachten beschränken. Präzisierend halten wir fest, dass vor allem der Bereich «Psychische Krankheiten» und die sich in der Corona-Krise hier jetzt schon abzeichnenden Entwicklungen Sorgen bereiten.

c) Rentensystem und Grundsätze des Einkommensvergleichs

Mit der jüngsten IV-Revision wurde das stufenlose Rentensystem eingeführt. Art. 25 E-IVV regelt neu die Grundsätze für die Festsetzung der Erwerbseinkommen. Dabei soll beim Einkommensvergleich auf die Zentralwerte der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik abgestützt werden. Diese vom Bundesrat bezeichneten LSE-Tabellen widerspiegeln aber weitgehend nur das Lohnniveau von gesunden Personen. Da Löhne von Personen mit Beeinträchtigungen signifikant tiefer ausfallen, sind für die Bestimmung des Einkommens mit Invalidität spezifische – auch vom Bundesgericht geforderte – Lohntabellen zu erstellen. Diese LSE-Tabellen, die als Basis für den Einkommensvergleich herangezogen werden, sollten auf die spezifischen Bedürfnisse der IV hin weiterentwickelt werden. Dieser Punkt ist besonders wichtig, um unnötige Sozialhilfefälle zu vermeiden. Der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» darf nicht dazu führen, dass IV-Bezüger in die Sozialhilfe geschoben werden, weil sie zu krank zum Arbeiten und zu gesund für die IV sind.

d) Assistenzbeitrag

Die Situation von Personen, die 24-Stunden-Betreuungsarbeit für ältere Personen oder Menschen mit Beeinträchtigungen leisten, soll verbessert werden. Die aktuellen Nachtpauschalen beim Assistenzbeitrag genügen nicht. Der SGV begrüsst die vom Bundesrat beschlossene Erhöhung der Nachtpauschale für den Assistenzbeitrag, die in Zusammenarbeit unter anderem mit den kantonalen Direktorenkonferenzen SODK und VDK und mit den Behindertenorganisationen erarbeitet worden ist sowie die Anlehnung an das Modell-NAV (kantonale Normalarbeitsverträge im Hausdienst). Die neuen Bestimmungen ermöglichen eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Betreuungspersonen.

e) Finanzhilfen zur Förderung der Invalidenhilfe

Gestützt auf die 2008 in Kraft getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung NFA zwischen Bund und Kantonen ist der Bund für die Subventionierung von gesamtschweizerisch tätigen Organisationen der privaten Behindertenhilfe zuständig. Die Kantone unterstützen subsidiär weitreichende kantonale und kommunale Tätigkeiten. Die Finanzhilfen des Bundes sind deshalb so auszugestalten, dass sie für die erbrachten Leistungen kostendeckend sind. Dies ist beispielsweise beim «begleiteten Wohnen» und Beratungsleistungen nicht der Fall. Eine bessere Koordination zwischen Bund und Kantonen ist deshalb angezeigt. Die Regelung, dass nicht ausgeschöpfte Bundesbeiträge verfallen (Art. 108^{quinquies}) und damit die IV finanziell entlastet werden soll, halten wir für den falschen Ansatz. Stattdessen sollte ein nicht ausgeschöpfter Beitrag zusätzlich Projekten gemäss Art. 108^{septies} zur Verfügung stehen.

f) Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe

Im Rahmen dieser Ausführungsbestimmungen soll auch die Prioritätenordnung für die Ausrichtung von Finanzhilfen an Altersorganisationen gestützt auf Art. 101bis AHVG neu festgelegt werden.

Artikel 223 Abs. 1 AHVV

Diese Bestimmung konkretisiert, dass für die Erbringung von Leistungen zu Hause oder im Zusammenhang mit dem Wohnort erbrachte Leistungen (zB Begleitdienst) nur dann Finanzhilfen ausgerichtet werden, wenn die Leistungen im Rahmen von Freiwilligenarbeit erfolgt. Aus Sicht des SGV schränkt diese Regelung die Leistungen in der Altershilfe unnötig ein oder erschwert diese noch zusätzlich. Auch für die Organisation, Führung und Qualitätskontrolle der Freiwilligenarbeit ist eine angemessene Finanzierung im Rahmen der Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe sicherzustellen.

Artikel 224 Abs. 3 AHVV

Mit dieser Bestimmung wird auf Verordnungsstufe eine Praxis konkretisiert, die in den bestehenden Verträgen bereits angewandt und in den Amtsrichtlinien BSV seit 2017 vorgesehen ist. Gemäss diesem Finanzierungsschlüssel beteiligt sich der Bund (AHV-Fonds) nur noch mit maximal 50 Prozent der effektiven Kosten an den Leistungen der Organisationen der Altershilfe. In Ausnahmefällen sind 80 Prozent möglich. Der Bund beruft sich dabei auf das Subventionsgesetz und seine subsidiäre Rolle bei der Altershilfe. Er geht davon aus, dass die Kantone bzw. Gemeinden die Differenz ausgleichen.

Der SGV nimmt diese Einschränkung der finanziellen Beteiligung des Bundes mit Besorgnis zur Kenntnis. Gesamtschweizerische Organisationen wie die Pro Senectute erbringen in den Gemeinden wichtige Dienstleistungen im Altersbereich. Werden die Bundesmittel wie vorgesehen gekürzt, hat das Auswirkungen auf die Organisationen selbst wie auch für die Kantone und Gemeinden. Das Risiko besteht, dass ein Teil dieser von der privaten Altershilfe erbrachten Dienstleistungen künftig nicht mehr im gleichen Umfang zur Verfügung steht. Insbesondere finanziell weniger leistungsstarke Gemeinden werden eine allfällige Lücke angesichts der aktuell angespannten Finanzlage kaum schliessen können. Der SGV erwartet, dass der Bund dieser Situation Rechnung trägt. Die Beiträge des Bundes sind so auszugestalten, dass sie für die verschiedenen Leistungen, insbesondere für die Sozialberatung, kostendeckend sind.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Sozialdirektorenkonferenz