



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld IV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2015 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Regierungsrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

1. Zusammenfassende Beurteilung

Der Bundesrat will die Invalidenversicherung (IV) mit einer Revision des IVG weiterentwickeln. Anlass für diese Weiterentwicklung sind einerseits parlamentarische Vorstösse, andererseits aber auch je ein Bericht der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Der Regierungsrat begrüsst die unter dem Titel "Stärkung des Eingliederungspotentials und der Vermittlungsfähigkeit" vorgeschlagenen Neuerungen mehrheitlich. Sie führen allerdings dazu, dass das Gesetz weiter an Übersichtlichkeit und Lesefreundlichkeit einbüsst. Das als stufenlos vorgeschlagene neue Rentensystem lehnt der Regierungsrat in dieser Form ab.

2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Neuerungen

2.1 Stärkung des Eingliederungspotentials und der Vermittlungsfähigkeit (Bericht, S. 19 bis 49)

a) *bei Kindern im Alter von 0 bis 13 Jahren*

Die IV kommt seit 1968 (1. IV-Revision) für die Behandlung von Geburtsgebrechen auf. Was als Geburtsgebrechen gilt, definiert der Bundesrat in der Verordnung über Geburtsgebrechen (GgV; SR 831.232.21). Die anerkannten Geburtsgebrechen sind in einer Liste im Anhang zur GgV aufgeführt.

Diese Geburtsgebrechenliste ist letztmals 1985 vollständig überarbeitet worden. Der Liste fehlt es heute an Struktur und Systematik. Die EFK kam in einer Untersuchung zum Schluss, dass die Abgrenzung von Krankheiten, die zulasten der Invaliden- oder Krankenversicherung gehen, zu aktualisieren ist und die Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verstärkt werden muss (Bericht vom November 2012).

Vor diesem Hintergrund ist es ein Gebot der Stunde, dass die Kostenübernahme für die Behandlung von Geburtsgebrechen gesetzlich konkretisiert (Art. 13 IVG) und gestützt darauf die Geburtsgebrechenliste angepasst wird. Auch die Steuerung und Fallführung sind in diesem Bereich zu verstärken.

b) *bei Jugendlichen und jungen psychisch Erkrankten im Alter von 13 bis 25 Jahren*

Psychisch instabile Jugendliche und junge Erwachsene bekunden beim Übergang von der Volksschule in die berufliche Ausbildung und beim Übergang von der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt teilweise Mühe. Der Bundesrat schlägt deshalb vor,

- die Früherfassung und den Anspruch auf Integrationsmassnahmen für Jugendliche auszuweiten;
- kantonale Brückenangebote zur Vorbereitung auf berufliche Ausbildungen sowie das Case Management Berufsbildung (CM BB) zu fördern;
- die beruflichen Ausbildungen der Personengruppe vermehrt auf den ersten Arbeitsmarkt auszurichten;

- den Anspruch auf medizinische Eingliederungsmassnahmen vom vollendeten 20. auf das vollendete 25. Altersjahr zu erhöhen;
- die Beratung und Begleitung von Jugendlichen zu ermöglichen und
- das Taggeld als akzessorische Leistung zu den beruflichen Massnahmen anzupassen.

Diese Massnahmen gehen mehrheitlich auf Empfehlungen zurück, die die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) im Länderbericht "Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz" 2014 abgegeben hat.

Dem Regierungsrat scheint es sehr sinnvoll, dass psychisch auffällige Jugendliche bei der IV früh erfasst werden. Weil die Lehrerinnen und Lehrer ihre Schüler am besten kennen und sie beurteilen können, schlägt er jedoch vor, dass die Schulleitungen der Oberstufen gefährdete Jugendliche der IV-Stelle melden können, und nicht "die kantonalen Instanzen", die "für die Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen zuständig sind" (Art. 68^{bis} Abs. 1^{bis} IVG). Die Formulierung in Artikel 68^{bis} Absatz 1^{bis} IVG ist auch zu unbestimmt (was ist unter "kantonalen Instanzen" alles zu verstehen?).

Es zeigt sich in der Praxis, dass es bei Jugendlichen oft eine Kumulation von versicherten und nicht versicherten Leiden bzw. Handicaps ist, die letztlich zu einer IV-Anmeldung führen. Der Regierungsrat begrüsst es daher, dass sich die IV an kantonalen Brückenangeboten finanziell beteiligen will, die der persönlichen Entwicklung und Reifung der Betroffenen, ihrer Berufswahl und auch dem Füllen schulischer Lücken dienen. Er erwartet allerdings, dass sich die IV zur Hälfte (und nicht bloss zu einem Drittel) an solchen Massnahmen beteiligt. Die vorgesehene Mitfinanzierung des CM BB (ein Drittel der Kosten pro Kanton) scheint dagegen angemessen.

Richtig ist, dass sich die Höhe der IV-Taggelder künftig an den branchenüblichen Löhnen für Lernende orientiert und dass die IV für diese Löhne - im Sinne eines finanziellen Anreizes für Ausbildungsbetriebe im ersten Arbeitsmarkt - aufkommt. Letzteres darf indessen nicht zu einer Benachteiligung von gesunden Lehrstellenbewerberinnen und -bewerbern in Zeiten des Lehrstellenmangels führen.

Auch der Regierungsrat würde sich wünschen, dass sich Jugendliche mit einer Behinderung noch vermehrt im ersten Arbeitsmarkt ausbilden lassen könnten. Allerdings hält er

es für verfehlt, ein solches nicht justiziables Postulat ins Gesetz aufzunehmen (Art. 16 Abs. 1^{bis} IVG). Die Bestimmung ist zu streichen oder wenigstens durch eine Bestimmung zu ersetzen, die eine klare Regel festsetzt (Beispiel: "Die IV-Stellen unterstützen die versicherten Personen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz im ersten Arbeitsplatz aktiv.").

Klar ist für den Regierungsrat, dass eine nachhaltige berufliche Integration von jungen Erwachsenen nicht an fehlenden medizinischen Eingliederungsmassnahmen scheitern darf. Er begrüsst deshalb, dass die IV unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 25. Altersjahr der Betroffenen für die Kosten medizinischer Eingliederungsmassnahmen aufkommen kann. Der Anspruch sollte allerdings nicht von der günstigen Prognose der behandelnden Fachärztin oder des behandelnden Facharztes abhängig gemacht werden (weil das die IV-Stellen in ihren Abklärungen zu stark einschränkt), sondern von der Prognose irgendeiner Fachärztin oder irgendeines Facharztes.

Anträge

- die Schulleitungen der Oberstufen sind berechtigt, Jugendliche bei der IV-Stelle zu melden (Art. 3b Abs. 2 Bst. m IVG);
- die IV beteiligt sich zu 50 Prozent an Massnahmen nach Artikel 68^{bis} Absatz 1^{ter} IVG (kantonale Brückenangebote);
- die IV übernimmt einen Drittel der Kosten pro Kanton nach Artikel 68^{bis} Absatz 1^{bis} IVG (CM BB; "höchstens" in Artikel 68^{bis} Absatz 1^{quater} IVG wird gestrichen);
- Artikel 16 Absatz 1^{bis} IVG wird gestrichen;
- "behandelnde" in Artikel 12 Absatz 3 IVG wird gestrichen.

c) psychisch erkrankte Versicherte im Alter von 25 bis 65 Jahren

Die Vorlage sieht vor, auch diese Personengruppe stärker zu unterstützen. Auch wenn der zusätzliche Nutzen dieser kostengünstigen Massnahmen (noch frühere Erfassung der Betroffenen; kontinuierliche Beratung und Begleitung) für den Regierungsrat schwierig abzuschätzen ist, so begrüsst er sie im Grundsatz. Sinnvoll scheint vor allem, dass die IV künftig alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Integrationsmassnahmen in ihren Betrieben durchführen und finanziell entschädigen kann (maximal 100 Franken pro Tag).

2.2 Einführung des Personalverleihs (Bericht, S. 49 bis 53)

Von der Einführung des Personalverleihs (Art. 18a^{bis} IVG) erhofft sich der Regierungsrat einen noch grösseren Eingliederungserfolg bei Menschen mit einer Behinderung.

2.3 Verbesserung der Koordination der beteiligten Akteure (Bericht, S. 53 bis 71)

Weil der Länderbericht der OECD nicht nur Empfehlungen direkt an die IV, sondern auch an die Wirtschaft, an die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Sozialhilfe sowie an die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) abgibt, schlägt der Bundesrat vor,

- die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebenden zu verbessern, dies beispielsweise mit der Einberufung einer Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung;
- die Zusammenarbeit mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten zu verstärken;
- den Unfallschutz von versicherten Personen während Eingliederungsmassnahmen zu verbessern;
- die Haftung für Schäden, die versicherte Personen Dritten während beruflichen Massnahmen zufügen, zu regeln bzw. auszudehnen;
- das Arbeitslosenrisiko von versicherten Personen, deren IV-Rente herabgesetzt oder aufgehoben worden ist, besser abzudecken;
- eine Rechtsgrundlage im IVG für regionale Kompetenzstellen im Bereich Arbeitsvermittlung zu schaffen und
- ein stufenloses Rentensystem einzuführen.

Unter dem Titel "Verstärkung der Zusammenarbeit mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten" schreibt der Bundesrat, dass er "mittelfristig" die Einführung einer sogenannten "Fit note" nach britischem Muster prüfen wolle, wie es auch die OECD empfehle. Die heutigen Arztezeugnisse würden sich auf den Beginn, die Dauer und den Grad der Arbeitsunfähigkeit beschränken, während "Fit note" zusätzlich über die funktionellen Auswirkungen der gesundheitlichen Einschränkung der versicherten Personen sowie die verbleibenden Ressourcen Auskunft gebe. Der Regierungsrat versteht nicht, weshalb

die Arztzeugnisse erst mittelfristig angepasst werden sollen, würden doch gerade Arztzeugnisse nach britischen Muster die IV-Stellen in der beruflichen Eingliederung - dem Hauptauftrag der IV - stark unterstützen.

Mit Artikel 11 ("Versicherungsschutz in der Unfallversicherung") wird eine Lücke im Gesetz geschlossen. Dabei schlägt der Bundesrat vor, dass die Prämie für die Unfaldeckung nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) zulasten der IV geht, und zwar entweder in Form einer Betriebsprämie (Modell A), oder in Form einer Einheitsprämie (Modell B). Der Regierungsrat würde es begrüßen, wenn die Unfallversicherung von Personen, die an Eingliederungsmassnahmen der IV teilnehmen, analog zur Unfallversicherung der arbeitslosen Personen (UVAL) von der Suva als selbstständiger Zweig der obligatorischen Unfallversicherung geführt wird. Dieses Modell mag vielleicht etwas teurer sein als die vorgeschlagenen Modelle A oder B, trägt aber gerade den Interessen der Arbeitgebenden am besten Rechnung (kein finanzieller und vor allem administrativer Aufwand). Wenn der Bundesrat dem Antrag des Regierungsrats auf analoge Einführung der für Arbeitslose geltenden Regelung nicht Folge leistet, so wäre dem Modell B (Einheitsprämie) den Vorzug zu geben, da dieses Modell mit weniger administrativem Aufwand verbunden ist als das risikogerechtere Modell A (Betriebsprämie). Zudem regt der Regierungsrat an, die Überschrift des Artikels 11 in "Versicherungsschutz bei Unfällen" umzuformulieren.

Die vorgeschlagene Verlängerung des Anspruchs auf ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung von 90 auf 180 Tage für Versicherte, deren Rente von der IV-Stelle herabgesetzt oder aufgehoben worden ist, lehnt der Regierungsrat ab. Er bezweifelt, dass die Verdoppelung der Anspruchsdauer die Vermittlungschancen der Versicherten wesentlich erhöht. Prüfen könnte man gegebenenfalls, ob die Herabsetzung oder Aufhebung der Rente statt wie heute vom ersten Tag des zweiten der Zustellung der Verfügung folgenden Monats an (Art. 88^{bis} Abs. 2 Bst. a Verordnung über die Invalidenversicherung [IVV]; SR 831.201) vom ersten Tag des vierten oder fünften der Zustellung der Verfügung folgenden Monats an erfolgen soll. So hätten Versicherte, die von einer Rentenherabsetzung oder -aufhebung betroffen sind, ausreichend Zeit, sich beruflich einzugliedern.

Der Regierungsrat würde ein konsequent stufenloses Rentensystem, wie es die Unfallversicherung kennt (prozentgenaue Erwerbsunfähigkeitsgrade), bevorzugen, was zur Aufgabe der heutigen Rentenabstufungen in der IV ($\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$ und ganze Renten) führte. In dem Sinne müsste man aus sozialpolitischen Überlegungen auch ernsthaft prüfen, Invalidenrenten bereits ab einem tieferen Invaliditätsgrad als 40 Prozent auszuzahlen.

Denn es gibt viele Versicherte, die bei optimaler Eingliederung eine invaliditätsbedingte Erwerbseinbusse von bis zu 39 Prozent erleiden (sie können nicht mehr arbeiten, obwohl sie wollten). Ein Rentensystem, das erst invaliditätsbedingte Erwerbseinbussen ab mindestens 40 Prozent entschädigt, wird diesen Versicherten nicht gerecht, was bei ihnen zu Existenzängsten und letztlich psychischen Problemen führen kann. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Rentensystem richtet sein Hauptaugenmerk hingegen nur auf Rentenbezügerinnen und -bezüger, die ihre verbliebene Restarbeitsfähigkeit besser ausschöpfen könnten, es aus finanziellen Überlegungen aber nicht tun (Arbeit lohnt sich für sie nicht). Es eliminiert die vorhandenen Schwellen nur teilweise und ist schwer erklärbar.

Anträge

- die Suva führt die Unfallversicherung von Personen, die an Eingliederungsmassnahmen der IV teilnehmen, als selbstständiger Zweig der obligatorischen Unfallversicherung;
- die Überschrift des Artikels 11 wird in "Versicherungsschutz bei Unfällen" umformuliert;
- Artikel 68^{septies} IVG wird, eventuell zu Gunsten einer Änderung von Art. 88^{bis} Abs. 2 Bst. a IVV, gestrichen (Anmerkung: Art. 27 Abs. 5 Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG]; SR 837.0, auf den Art. 68^{septies} IVG verweist, ist seit 1. April 2011 aufgehoben);
- der Bund prüft anstelle des vorgesehenen Rentensystems die Einführung eines konsequent stufenlosen Rentensystems, das zu Rentenbezügen deutlich unter einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent berechtigt.

2.4 Weitere Massnahmen (Bericht, S. 71 bis 77)

Entgegen des erläuternden Berichts (S. 76) sieht Artikel 44 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) richtigerweise nicht vor, dass der Rechtsweg beschränkt werden kann, wenn sich ein Versicherungsträger und die versicherte Person nicht auf eine Gutachterstelle einigen können.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

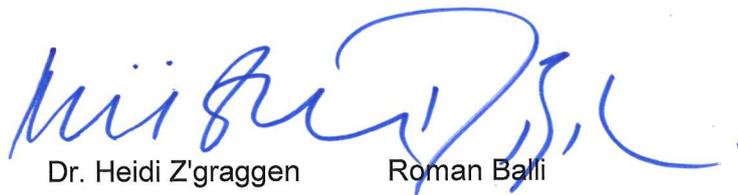
Altdorf, 14. März 2016



Im Namen des Regierungsrats

Frau Landammann

Der Kanzleidirektor



Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli