

Einfache Anfrage Surber-St.Gallen vom 9. Januar 2020

Rechtlich fragwürdige Sparziele für die IV-Stellen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. Februar 2020

Bettina Surber-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 9. Januar 2020 nach der Umsetzung der Gesetzgebung über die Invalidenversicherung (IV) durch die kantonale IV-Stelle vor dem Hintergrund eines Medienberichts über angebliche Sparziele.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Jahr 2007 wies die IV eine Verschuldung von über 11 Mrd. Franken aus. Das Bundesparlament hat daraufhin im Rahmen von zwei Revisionen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) Änderungen beschlossen, um einem weiteren Anstieg der Verschuldung entgegenzuwirken. Da immer mehr und immer jüngere Personen vom Erwerbsleben ausgeschlossen sind, lag der Hauptfokus auf der beruflichen (Wieder-) Eingliederung. Für versicherte Personen bedeutet die berufliche Eingliederung, dass sie einer geregelten Tätigkeit nachgehen können und damit eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit erlangen. Aus gesellschafts- und sozialpolitischer Sicht ist die berufliche Eingliederung ebenfalls sehr wichtig, da sie einen direkten Einfluss auf die Neurenten und damit auf die Kosten der IV hat.

Die fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen liegt seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 in der alleinigen Kompetenz des Bundes. Das Aufsichtsorgan ist das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Dieses hat die Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu überwachen und das System zu steuern. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Neben jährlichen Audits der IV-Stellen und der Überprüfung von Wirkungsindikatoren sind dies auch die in der Einfachen Anfrage erwähnten Zielvereinbarungen des BSV mit den kantonalen IV-Stellen. Dabei ist festzuhalten, dass die vorgegebenen Leistungsziele keine Sparvorgaben sind. Der gesetzliche Leistungsanspruch ist im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen einzuhalten. Die Leistungsvereinbarungen schränken den Untersuchungsgrundsatz und die ergebnisoffene Prüfung nicht ein. Wird ein Ziel nicht erreicht, sucht das BSV mit der IV-Stelle im jährlichen Gespräch nach den Gründen. Entsprechend der jeweiligen Situation wird dann das Leistungsziel für die nächste Jahresperiode neu vereinbart.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das BSV hat das Instrument der Zielvereinbarung mit der fünften Revision des IVG im Jahr 2008 eingeführt. Darin enthalten ist unter anderem das Ziel für die Neurentenquote. Die Zielvereinbarung wird nach einem persönlichen Gespräch zwischen der Leiterin oder dem Leiter des Geschäftsfelds IV des BSV und der Leiterin oder dem Leiter der IV-Stelle St.Gallen abgeschlossen. Für das Jahr 2019/2020 gelten für die IV-Stelle St.Gallen folgende Ziele:
 - die Neurentenquote liegt zwischen fünf und zehn Prozent unter dem Schweizer Durchschnittswert;
 - die Rentenbestandesquote von 3,92 Prozent halten oder senken;
 - die Kosten für versicherte Personen im Erwachsenenalter von Fr. 1'250.– halten oder senken;

- Sicherstellung der Rentenrevisionen gemäss Rundschreiben Nr. 372¹ bei Fällen nach gemischter Methode;
- Haushaltabklärungen in Fällen nach gemischter Methode weisungskonform durchführen.

In den vergangenen fünf Jahren waren die Ziele bezüglich Neurentenquote, Rentenbestandesquote und Kosten je versicherte Person immer Bestandteil der Zielvereinbarung, da diese Ziele schweizweit für alle IV-Stellen Gültigkeit haben.

2. Die Zielvereinbarung bezüglich der Neurentenquote ergibt sich aus einer jährlich stattfindenden Analyse von Wirkungsindikatoren, die einen schweizweiten Vergleich über einen Beobachtungszeitraum von mehreren Jahren zulässt. Dabei werden weitere Kennzahlen wie z.B. die Anzahl Neuanmeldungen, die Anzahl pendente und sich in Bearbeitung befindende Fälle sowie die Verfahrensdauer analysiert. Mit allen Faktoren zusammen erfolgt eine entsprechende Einschätzung des Zielwerts, der in die Zielvereinbarung übernommen wird.
3. Die IV-Stelle St.Gallen übernimmt die vereinbarten Werte in die eigenen Ziele ohne weitere Anpassungen. Für die Umsetzung im operativen Bereich als Durchführungsstelle verfügt die IV-Stelle St.Gallen zudem über ein umfassendes Zielsystem. Hier stehen zur Sicherstellung des korrekten gesetzlichen Vollzugs qualitative Aspekte in der Fallbearbeitung und im Verfahren sowie ein Mehraugenprinzip im Vordergrund. Daneben gibt es weitere operative Ziele wie z.B. die Bearbeitungsdauer, die Anzahl pendente Fälle und die Kenngrößen zu Gunsten der beruflichen Eingliederung, die eine kundenorientierte Bearbeitung fördern sollen.
4. Die Neurentenquote schwankt von Jahr zu Jahr und der Vergleich mit anderen Kantonen ist nur bedingt aussagekräftig. In der Gesamtsicht zum Schweizer Durchschnitt liegt die Neurentenquote im Kanton St.Gallen über zehn Jahre gesehen leicht unter dem Schweizer Durchschnitt. In einzelnen Jahren lag sie aber auch schon über dem Schweizer Durchschnitt. Die jährlichen Prüfungen durch das BSV in Bezug auf den gesetzesmässigen Vollzug durch die IV-Stelle St.Gallen zeigen, dass das IVG und die entsprechenden Vollzugserlasse (Verordnung, Kreisschreiben, Rundschreiben, Weisungen) in der Praxis korrekt umgesetzt werden.
5. Mit den quartalsweise erhobenen und vom BSV zugestellten Wirkungsindikatoren können die Leistungsziele gemessen und kontrolliert werden. Diese Zielsetzungen haben für die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter keine unmittelbare Bedeutung. Wie bei der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, leitet die IV-Stelle aus den Vorgaben des BSV operative Ziele ab, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern regelmässig kommuniziert und dargelegt werden. Die Wirkungsindikatoren werden mindestens einmal je Jahr, anlässlich der Präsentation der Ergebnisse aus dem BSV-Audit, allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dargelegt. Diese unterliegen zudem dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3; abgekürzt BGÖ) und sind damit für alle einsehbar.
6. Ein Zielkonflikt zwischen Leistungsansprüchen der versicherten Personen und Leistungszielen existiert nicht. Für die IV-Stelle ist der korrekte Vollzug nach Massgabe des IVG und der Vollzugserlasse massgebend. Ob eine Rente zuzusprechen ist, wird durch die IV-Stelle im Einzelfall und nach umfangreichen Abklärungen in einem mehrstufigen Verfahren entschieden. Die Leistungsziele haben somit keinen Einfluss auf den Einzelfallentscheid, sondern dienen dazu, mindestens einmal jährlich eine Einschätzung des Gesamtgeschäfts zu machen und frühzeitig gewisse Trends zu erkennen.

¹ Abrufbar unter www.sozialversicherungen.admin.ch → IV → Grundlagen IV → individuelle Leistungen → Rundschreiben.

7. Wie bereits erwähnt, sind die Leistungsziele des BSV nicht als Sparziele an die IV-Stelle zu verstehen. Nach Ansicht der Regierung ist dies zentral und es ist unabdingbar, dass der gesetzliche Leistungsanspruch von Menschen mit Behinderung in jedem Fall eingehalten und im Vollzug durch die IV-Stelle sichergestellt wird.

Auch der «Wirkungsbericht Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen»² hat gezeigt, dass die soziale Sicherheit für Menschen mit Behinderung im Kanton grundsätzlich sichergestellt ist. Das System der sozialen Sicherung in der Schweiz ist jedoch komplex und unübersichtlich. Somit können auch die Unkenntnis über Rechte und Pflichten dazu führen, dass Ansprüche nicht geltend gemacht werden. Nach Ansicht der Regierung ist es daher wichtig, dass die IV-Praxis im Kanton auch die kantonale Behindertenpolitik angemessen berücksichtigt. Dazu gehört unter anderem, dass Menschen mit einer Behinderung in den Verfahren entsprechend informiert werden. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Informationen möglichst in barrierefreien Formaten zur Verfügung stehen. Ein gutes Beispiel dafür sind die Ausführungen zu den Ergänzungsleistungen, welche die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) seit dem Jahr 2017 in Leichter Sprache zur Verfügung stellt.

8. Sowohl zur Invalidenversicherung als auch zum Sozialhilfebezug und zu Kostenverschiebungen bestehen verschiedene Erhebungen. Es ist jedoch schwierig, aus den Erhebungen einen eindeutigen Schluss über Kostenverschiebungen und vor allem über deren Ausmass zu ziehen. In einem Bericht zur «Kostenentwicklung in der Sozialhilfe» hat zudem der Bundesrat festgestellt, dass Lastenverschiebungen von den Sozialversicherungen auf die Sozialhilfe gut belegt sind. Jedoch müsse ihr mittelfristiges Ausmass relativiert werden. Der Bericht kommt daher zum Schluss, dass die Sozialhilfeausgaben keinesfalls isoliert betrachtet werden dürften und zur Problembhebung an mehreren Stellen angesetzt werden müsse.³ Auch der «Wirkungsbericht Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen» stellt fest, dass die Sozialhilfequote von Menschen mit Behinderung unter anderem mit der Berentungspraxis der IV zusammenhängt. Mit Blick auf die Zahlen zur Sozialhilfestatistik kann festgestellt werden, dass mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung seit der Revision des IVG die Zahl der Personen, die als Grund für den Sozialhilfebezug «Dauerinvalidität» angeben, stark angestiegen ist. So waren es in der kantonalen Sozialhilfestatistik im Jahr 2010 5,9 Prozent und im Jahr 2011 12,7 Prozent. Die Quote der Personen, deren Grund für den Sozialhilfebezug «vorübergehend arbeitsunfähig» lautet, betrug im Jahr 2010 10,6 Prozent und im Jahr 2011 27,7 Prozent. Diese Zahlen sind bis heute, bis auf kleine Abweichungen, ähnlich hoch geblieben.
9. Der direkte Einfluss der Regierung auf die IV-Rentenpraxis ist gering. In der Eigentümerstrategie der Regierung zur SVA beschränken sich die wirtschaftlichen Ziele unter anderem auf eine effiziente «Durchführung» der Vollzugsaufgaben. Ziele zur Berentungspraxis und ähnliche Aspekte sind in der Eigentümerstrategie aufgrund der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht enthalten, wohl aber die Grundausrichtung eines «rechtskonformen, wirtschaftlichen und kundenorientierten Vollzugs der Bundesgesetzgebung». Wie erwähnt obliegt die fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen in alleiniger Verantwortung und Kompetenz dem Bund. Dieser stellt den rechtmässigen Zustand im Bereich der IV mittels verschiedener Massnahmen (Audits, Datenerhebungen usw.) sicher. Der Kanton selbst kann über den regelmässigen interkantonalen Austausch zu diesem Thema in der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) auf Bundesebene Einfluss nehmen. Zudem wurden im Rahmen der Eigentümerstrategie der SVA die erforderlichen organisatorischen Grundlagen geschaffen, um den rechtmässigen Vollzug sicherzustellen, was sowohl die vom Bund übertragenen als auch die

² Abruflbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung → Behindertenpolitik.

³ Abruflbar unter www.bsv.admin.ch → sozialpolitische Themen → Soziale Absicherung & Integration → Kostenentwicklung in der Sozialhilfe.

vom Kanton übertragenen Aufgaben betrifft. Da die Auswirkungen der IV-Rentenpraxis auf die Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen gross sind und es sich seit dem NFA um eine bedeutende Staatsaufgabe handelt, wird das zuständige Departement des Innern innerhalb der SODK den erforderlichen Abstimmungsbedarf zwischen den Verantwortungsbereichen des Bundes (IV-Rentenpraxis) und der Kantone (Eingliederungsförderung) thematisieren.