



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Entwurf zur 6. IV-Revision; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Juni 2009 lädt der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern die Kantonsregierungen ein, zum Vorentwurf zur 6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket, Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen und äussern uns wie folgt.

1. Grundsätzliches

Der erläuternde Bericht zur 6. IV-Revision vom 17. Juni 2009 legt dar, dass mit der 5. IV-Revision, die seit Anfang 2008 in Kraft ist, das jährlich steigende Defizit stabilisiert werden und das Schuldenwachstum gebremst werden konnte. Die Anzahl neuer Renten wurde um 40 Prozent reduziert und der Bestand an laufenden Renten nahm ebenfalls ab. Während der Übergangsphase der Zusatzfinanzierung, die am 27. September 2009 dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, soll mit der 6. IV-Revision die Invalidenversicherung insbesondere mit Sparmassnahmen nachhaltig saniert werden, damit sie rechtzeitig mit dem Auslaufen der Zusatzfinanzierung finanziell auf eigenen Beinen zu

stehen kommt.

Über den (finanziellen) Erfolg der 5. IV-Revision lassen sich unseres Wissens noch keine gesicherten Aussagen machen. Die erreichte Stabilisierung des Defizits schreiben wir bis auf weiteres eher der 4. IV-Revision zu, mit der den IV-Stellen professionelle Regionale Ärztliche Dienste (RAD) zur Seite gestellt (Art. 59 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung; IVG) und die Arbeitsvermittlung (Art. 18) aktiv an die Hand genommen wurden.

Wir begrüßen, dass bei der 6. IV-Revision mit Artikel 42^{bis} Absatz 4 und Artikel 48 die folgenschweren (gesetzgeberischen) Fehler aus der 5. IV-Revision korrigiert werden. Auch die Wiederaufnahme von Artikel 18c (Arbeitsversuch) und die Streichung des komplizierten Artikels 31 Absatz 2 begrüßen wir grundsätzlich.

2. Allgemeine Stellungnahme zur Vorlage

Die Revision will einerseits die Möglichkeiten zur Eingliederung von Rentenbezüglern verbessern und andererseits den Finanzierungsmodus anpassen. Gleichzeitig werden Änderungen im Bereich Hilfsmittel sowie die Einführung eines Assistenzbeitrags vorgeschlagen.

2.1 Eingliederungsorientierte Rentenrevision

Die 6. IVG-Revision, erstes Massnahmenpaket, geht gezielt die Wiedereingliederung von Rentnerinnen und Rentnern bzw. den Rentenbestand an und sieht dafür einen erweiterten Leistungskatalog (Art. 8a Abs. 2 und 3) vor.

Wir begrüßen sämtliche gesetzgeberischen Bestrebungen, die die berufliche Integration behinderter Menschen (weiter) verbessert.

Doch dieses Ziel ist nicht so leicht zu erreichen. Menschen mit einer Rente, die den Weg der Wiedereingliederung ins Berufsleben beschreiten, müssen bereit und in der Lage sein, vorübergehend oder auf Dauer weniger Geld einzunehmen, als wenn sie die Rente beziehen. Aus ihrer Sicht kann – und wird in vielen Fällen – die Wiedereingliederung mit einem "Einschnitt" an finanziellen Möglichkeiten und Sicherheit verbunden sein. Wenn man Rentnerinnen oder Rentnern zum Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt erfolgreich bewegen will, muss deren finanzielle Situation in jedem Fall hieb- und stichfest geklärt sein. Es ist deshalb für uns nicht nachvollziehbar, die "vertiefte Prüfung" der finan-

ziellen Anreizthematik erst "in einem nächsten Schritt" (6. IV-Revision, 2. Massnahmenpaket) anzugehen, wie dies der erläuternde Bericht auf Seite 33 f. in Aussicht stellt. Wir beantragen deshalb, dass diese "vertiefte Prüfung" der finanziellen Anreizthematik bereits in der zur Diskussion stehenden Revision berücksichtigt wird.

Ein weiteres Ziel der 6. IV-Revision ist, innerhalb von sechs Jahren 8000 gewichtete Renten, die andere Diagnosen als somatoforme Schmerzstörungen, Fibromyalgien usw. zugrunde liegen, auf dem Weg der eingliederungsorientierten Rentenrevision aufzuheben. Dieses Ziel scheint uns - losgelöst vom schwierigen wirtschaftlichen Umfeld - sehr ambitioniert. Die heutigen Erfahrungen der IV-Stelle Uri zeigen nämlich, dass aus verschiedenen Gründen Rentenbezügerinnen und -bezüger in der Regel schwierig zu motivieren sind und viele Rentenherabsetzungen und -aufhebungen gerichtlich angefochten werden.

Auch die Zielsetzung, den Rentenbestand innerhalb von sechs Jahren um rund fünf Prozent zu reduzieren, wird nicht so leicht zu erreichen sein. Sie hängt, wie auch der erläuternde Bericht ausführt, wesentlich von integrationsfördernden Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt ab. Ohne Einbezug der Arbeitgebenden ist eine erfolgreiche Wiedereingliederung der Rentenbezügerinnen und -bezüger nicht realisierbar. Wir haben allerdings Bedenken, dass mit den geltenden wie auch mit den in der Revision vorgeschlagenen Massnahmen genügend Anreize vorhanden sind, damit auch Arbeitgebende motiviert werden können, Menschen mit einer Beeinträchtigung anzustellen. Es ist problematisch, wenn dieses Ziel nur mit einer härteren Gangart bei der Rentenbeurteilung erreicht wird. Die Folgen davon sind, dass die Kosten zu Lasten der Kantone bzw. der Gemeindesozialhilfe gehen.

Es fällt auf, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) in der Vorlage kein Thema ist. Wir sind der Ansicht, dass bei der eingliederungsorientierten Rentenrevision im Einzelfall nicht nur die medizinische Seite, sondern auch die Arbeitsmarktsituation in Betracht gezogen werden muss. Die Spezialisten auf dem Arbeitsmarkt sind die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Es gilt deshalb unbedingt zu prüfen, wie bei einer Rentenrevision die Meinung der Arbeitsmarktspezialisten einfließen kann.

2.2 Neuregelung des Finanzierungsmechanismus

Die in Artikel 78 vorgesehene Neuregelung des Finanzierungsmechanismus zur langfristigen Sanierung und Stabilisierung der IV begrüßen wir.

2.3 Wettbewerb beim Erwerb von Hilfsmitteln

Ausdrücklich begrüssen wir auch, dass mit Artikel 26^{ter} die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines seit langem gewünschten Wettbewerbs bei der Beschaffung von Hilfsmitteln (namentlich Hörgeräten) geschaffen wird.

2.4 Assistenzbeitrag

Mit dem Assistenzbeitrag soll das Leistungssystem im Bereich der Hilflosenentschädigung kostenneutral umgebaut werden.

Wenn sich die angestellten Planrechnungen verwirklichen, ist der Assistenzbeitrag, der Heimaustritte begünstigen und Heimeintritte vermeiden soll, nur zu begrüssen. Die vorgesehene Halbierung der Ansätze der Hilflosenentschädigung für Erwachsene im Heim (Art. 42^{ter} Abs. 2) wird den Kanton Uri zwar über die Ergänzungsleistungs-Rechnung zusätzlich belasten, ihn und seine Gemeinden andererseits aber auch über alles gesehen entlasten. Denn es wird damit gerechnet, dass mittelfristig weniger Heimplätze erforderlich sind und weniger Spitexleistungen im Bereich der Grundpflege sowie Krankheits- und Behinderungskosten über die Ergänzungsleistungen (EL) in Anspruch genommen werden. Die für die IV erwarteten durchschnittlichen Kosten für den Assistenzbeitrag (48 Millionen Franken im Jahr) werden durch die Reduktion der Hilflosenentschädigung für Erwachsene im Heim vollständig kompensiert.

Gerade mit Blick auf die steigenden Gesundheitskosten in der Krankenpflegeversicherung und die anstehende Neuordnung der Pflegefinanzierung begrüssen wir es, dass auch im IVG die Grundlagen für eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung geschaffen werden soll. Fraglich ist, ob der Zeitpunkt für die Einführung einer neuen, offenbar kostenneutralen Leistung heute der richtige ist und ob man damit nicht Gefahr läuft, über das Ziel hinauszuschiessen. Unbefriedigend ist, dass mit der vorgesehenen gesetzlichen Regelung die Entlastung der Kantone und Gemeinden völlig ungewiss ist. Denn sicher ist nur, dass sich mit Einführung eines Assistenzbeitrags die Ansätze der Hilflosenentschädigungen IV für alle im Heim wohnenden Erwachsenen um 50 Prozent reduzieren, was zu Lasten der Kantone bzw. Gemeinden gehen wird. Ob dann auch Heimaustritte im prognostizierten Umfang erfolgen, ist zu bezweifeln. So wurde gemäss Aussage des BSV die Erwartung, wonach das im Pilotversuch getestete Assistenzmodell insgesamt kostenneutral eingeführt werden könne, bei weitem nicht erfüllt. Es hat tatsächlich nur wenige Heimaustritte ermöglicht. Nicht die IV, sondern die Kantone und Gemeinden stehen mit der Einführung eines Assistenzbeitrags im finanziel-

len Risiko. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Finanzierung des Assistenzbeitrags lehnen wir deshalb ab. Die Vorgabe des Bundesrats, dass die Einführung des Assistenzbeitrags nicht zu neuen Kosten beim Bund führen dürfe, gilt gleichermassen auch für die Kantone. Zudem liegt gemäss NFA die Verantwortung für die individuellen Leistungen beim Bund.

Da die Hilfeleistungen - gerade in ländlichen Gegenden wie dem Kanton Uri - bereits häufig von Partnerinnen, Partnern oder Verwandten erbracht werden, ist nicht anzunehmen, dass in diesen Regionen vom Assistenzangebot reger Gebrauch gemacht wird. Hingegen ist nicht auszuschliessen, dass die Ungleichbehandlung (Leistungserbringer, die nicht Partner oder verwandt sind, werden finanziell nicht entschädigt) dazu führt, dass die Pflegebereitschaft von nahe stehenden Personen eher sinkt und ein Heimeintritt früher erfolgt. Nicht zuletzt auch deshalb, weil der administrative Aufwand beim Wechsel zu einem beitragsberechtigten Leistungserbringer (bedingt Arbeitsvertrag mit all seinen arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten als Arbeitgeber) nicht unerheblich ist und insbesondere für weniger gebildete bedürftige Personen ein hohes Hindernis darstellen dürfte.

Wir stellen deshalb folgenden Antrag:

Die Ausgestaltung der Massnahme "Assistenzbeitrag" soll nochmals überprüft und es sollen insbesondere folgende Fragen geklärt werden:

- a) Welche finanzielle Auswirkungen hätte eine Gleichbehandlung der Leistungserbringer, d. h. ohne Unterscheidung, ob die Leistung von einer externen Person, der Partnerin oder dem Partner oder einem Verwandten in auf- oder absteigender Linie erbracht wird?
- b) Kann der potenzielle Leistungsempfänger von der Rolle als Arbeitgeber, mit all seinen arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten befreit oder entlastet werden?

3. Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Artikel 7b Absatz 3

Beim Entscheid über die Kürzung oder Verweigerung der Rente soll neu "die wirtschaftliche Lage" des Versicherten nicht mehr berücksichtigt werden. Damit wird eine Bestimmung geändert, die auf den 1. Januar 2008 mit der 5. IV-Revision eingeführt wurde. Ohne Auswertung der Erfahrung mit der im Rahmen der 5. IV-Revision eingeführten Bestimmung rechtfertigt sich die erneute Änderung dieses Gesetzesartikels nicht. Die wirt-

schaftliche Lage ist ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Existenzsicherung.

Wir beantragen, auf die Änderung dieses Artikels zu verzichten

Artikel 8a Absatz 2 Buchstabe a (neu)

Wir gehen davon aus, dass hier auch arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) gemeint sind, welche die Arbeitsämter für die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitslosen anbieten oder durch die IIZ-Partner aufgebaut worden sind. Es ist wichtig, dass vorhandenes Know-how genutzt wird. Es soll vermieden werden, parallel zu bestehenden AMM gleiche oder ähnliche Angebote durch die IV aufzubauen.

Artikel 8a Absatz 3 (neu)

Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen. Es ist es eine – nicht erwähnenswerte – Selbstverständlichkeit, dass die IV-Stellen jeder Rentbezügerin und jedem Rentenbezüger (nicht nur solchen, die "Anspruch auf Massnahmen zur Wiedereingliederung" haben) einen geeigneten Arbeitsplatz anbieten *können* (kein Rechtsanspruch). Es bleibt unklar, was mit diesem Absatz gewonnen werden soll.

Artikel 18c Absatz 1 (neu)

Gemäss dieser Bestimmung kann die IV Versicherten einen Arbeitsversuch von längstens 180 Tagen gewähren, sofern dieser dazu dient, die tatsächliche Leistungsfähigkeit in Bezug auf die konkreten Arbeitsanforderungen zu ermitteln. Gemäss "Erläuternder Bericht" Seite 72 soll diese Massnahme nicht nur für Fälle der Wiedereingliederung, sondern für alle Fälle zur Anwendung kommen.

Versicherte, die aufgrund einer Rentenrevision wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern sind, haben in der Regel über eine längere Zeit keine Erwerbstätigkeit mehr ausgeführt. Sie haben möglicherweise neben einem fachlichen Defizit auch Mühe, im heutigen Arbeitsrhythmus zu bestehen. Sie müssen wieder lernen, regelmässig einer Arbeit nachzugehen. Deshalb erachten wir es als falsch, wenn Arbeitsversuche ohne Ausnahme nur während 180 Tagen möglich sind. Aus Erfahrung wissen wir, dass schwervermittelbare Personen - bei Personen, die aufgrund einer Rentenrevision wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden müssen, wird das zweifellos auch der Fall sein - kaum innerhalb von sechs Monaten eingegliedert werden können. Deshalb sind wir der Ansicht, dass in begründeten Fällen ein Arbeitsversuch länger als sechs Monate dauern darf.

Wir schlagen folgende Formulierung vor:

"¹Die IV kann Versicherten einen Arbeitsversuch von längstens 180 Tagen gewähren, so-

fern dieser dazu dient, die tatsächliche Leistungsfähigkeit in Bezug auf die konkreten Arbeitsanforderungen zu ermitteln. In begründeten Fällen kann er ausnahmsweise um maximal 180 Tage verlängert werden".

Artikel 18c Absatz 2 (neu)

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV) gelten IV-Taggelder als Lohn im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG). Nur versicherte Personen, die während eines Arbeitsversuchs ein Taggeld der IV erhalten, sind somit gegen Unfälle versichert. Wo hingegen die Rente weiter ausgerichtet wird, fehlt diese Versicherungsdeckung.

Im Zusammenhang mit Arbeitsversuchen, die IV-Stellen unbürokratisch und rasch anordnen können müssen, darf es keine offenen Fragen hinsichtlich Versicherungsschutz der Probanden geben. Diesem Umstand ist auf Stufe Gesetz oder Verordnung Rechnung zu tragen.

Artikel 31 Absatz 1

Da auch Absatz 1 (siehe oben unter 1. Grundsätzliches, letzter Abschnitt, zu Absatz 2) in der Anwendung schwierig ist, ist der ganze Artikel 31 ersatzlos zu streichen.

Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b (neu)

Der Bundesrat bezweckt mit dieser Bestimmung unter anderem, dass der Arbeitgebende seiner Krankentaggeldversicherung eine (erneute) Arbeitsunfähigkeit "nicht melden muss" (Erläuternder Bericht, S. 76). Wenn die "Leistung in der Höhe der [wieder aufgegebenen] Rente" den Lohnausfall für einen ursprünglich gesund gewesenen Teil nicht abdeckt, wird er es aber trotzdem tun müssen (Beispiel: Eine zu 50 Prozent berentete versicherte Person tritt – unter Aufhebung der halben Rente – eine behinderungsangepasste Vollzeitstelle an. Wird sie 100 Prozent arbeitsunfähig, ist auf dem gesund gewesenen Teil ein Krankentaggeld geschuldet.). Die Bestimmung wird somit in vielen Fällen ihren Zweck verfehlen.

Artikel 42^{bis} Absatz 4

Es trifft zu, dass die Kantone seit dem 1. Januar 2008 für die Sonderschulmassnahmen zuständig sind. Daher ist es durchaus folgerichtig, den Anspruch der Minderjährigen in einem internen Sonderschulheim auf eine halbe Hilflosenentschädigung und einen Kostgeldbeitrag aufzuheben. Dass die IV keine Hilflosenentschädigung und keine Entschädigung für die Tage mehr zahlen will, an denen keine pädagogisch-therapeutischen Massnahmen oder Sonderschulmassnahmen geleistet werden, ist dennoch problematisch.

Dies wäre nur akzeptabel, wenn die Kosten für die Hilflosenentschädigung und die Tag-gelder, die von Artikel 42^{bis} Absatz 4 vorgesehen sind, in der NFA-Transfer-Rechnung schon berücksichtigt wurden. Diese Kosten werden auf 32 Millionen Franken geschätzt. Bis heute hat der Bund bzw. das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) nicht belegen können, dass diese Kosten wirklich im Rahmen der NFA bereits abgegol-ten wurden. Ausserdem gehören die Hilflosenentschädigungen zu den $\frac{3}{4}$ individuellen Beiträgen der IV und fallen klar in die Zuständigkeit des Bundes. Eine Aufhebung dieser Beiträge, die von den Kantonen übernommen werden müssten, widerspricht der Aufga-benteilung gemäss der NFA, wie sie vom Volk angenommen wurde.

Wir beantragen, diesen Artikel ersatzlos zu streichen.

Artikel 42^{ter} Absatz 2

Die Halbierung der Hilflosenentschädigung für alle Versicherten, die in einem Heim wohnen, ist mit Mehrkosten für die Kantone verbunden, die auf insgesamt 43 Millionen Franken geschätzt werden. Diese Kosten müssten durch Heimaustritte bzw. Nichteintritte in Heime kompensiert werden. Es handelt sich hier um Schätzungen aufgrund des Pi-lotversuchs Assistenzbudget, an dem etwa 250 Personen teilgenommen haben. Unserer Ansicht nach ist zudem die Grundlage (Kontrollgruppe), auf die diese Schätzungen be-ruhen, nicht repräsentativ. Die Unsicherheit bleibt bestehen, ob diese Leistung von den Anspruchsberechtigten effektiv in Anspruch genommen wird oder nicht und ob sie die gewünschten Auswirkungen hat oder nicht (Nichteintritt in ein Heim bzw. Heimaustritt). Eine Reduktion der Hilflosenentschädigung für alle in einem Heim wohnhaften Versi-cherten trägt der Vorgabe des Bundesrats bezüglich der Kostenneutralität auf Bundes-ebene Rechnung. Aber es erfolgt eine Verlagerung zu den Kantonen und dies in einem Bereich, wo die Kantone keine Entscheidungsbefugnisse haben (individuelle IV-Leistung). Sollte das Projekt Assistenzbeitrag vom Bund weiterverfolgt werden, muss unbedingt ei-ne Lösung für eine gerechtere Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden andererseits ist dabei gerecht zu verteilen. Zur Begründung verweisen wir auf die obigen Ausführungen (unter 2.4).

Artikel 42^{quater} (neu)

Die Zielgruppe (Anspruchsberechtigte) ist unseres Erachtens nicht klar definiert. Dieser Artikel legt fest, dass die Versicherten unter anderem handlungsfähig im Sinne von Arti-kel 13 ZGB sein müssen, um einen Anspruch auf den Assistenzbeitrag geltend machen zu können. Gleichzeitig ermöglicht dieser Artikel dem Bundesrat, neue Voraussetzungen festzulegen, wonach Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit trotzdem einen

Anspruch geltend machen können. In Anbetracht der finanziellen Auswirkungen, zu denen eine Ausweitung der Zielgruppe führen würde, sind wir erstaunt, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht klar definiert ist. Zudem fragen wir uns, ob die vom Bund anvisierte Zielgruppe für den Assistenzbeitrag wirklich potenzielle Heimklienten sind.

Wir beantragen daher, den Kreis der Anspruchsberechtigten klar zu definieren.

Artikel 42^{septies}

In Abweichung von Artikel 65 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) soll der "Assistenzbeitrag" subsidiär zu den Beiträgen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an Pflegeleistungen ausgerichtet werden (Art. 25a Bundesgesetz über die Krankenversicherung; KVG). Diese Massnahme sollte Einsparungen generieren, soweit diese Leistungen vorher von Spitexorganisationen erbracht worden sind. Es ist aber auch mit Mehrkosten zu rechnen, wenn die Bezügerinnen und Bezüger des "Assistenzbeitrags" ihre Ansprüche auf diese Leistungen neu geltend machen. Schliesslich werden die Kosten unverändert bleiben, wenn diese Leistungen weiterhin von Spitexorganisationen erbracht werden. Der Bund geht von der Annahme aus, dass die Mehrkosten durch die Einsparungen kompensiert werden können. Eine Herleitung für diese Annahme jedoch fehlt.

Wir verlangen deshalb, dass die vom Bund gemachte Annahme zu begründen ist. Ohne diese zusätzlichen Angaben können wir eine solche Massnahme nicht unterstützen.

Schlussbestimmungen der Änderung vom ... (6. IV-Revision)

Wir begrüssen die in diesem Artikel vorgesehene rechtliche Grundlage für die Überprüfung laufender Renten und die Verankerung des Anspruchs auf Arbeitsvermittlung und Massnahmen zur Wiedereingliederung. Aus unserer Sicht fehlt aber die Zusicherung einer Besitzstandwahrung für Versicherte über 55 Jahre. Die Wiedereingliederung dürfte bei betroffenen Personen über 55 Jahre deutlich schwieriger umzusetzen sein. Deshalb braucht es entsprechende Vorkehrungen in der Form einer Besitzstandwahrung (Anreiz für den Integrationsprozess).

Wir beantragen deshalb, dass bei Renten, die nach Artikel 7 Absatz 2 ATSG aufgehoben werden, für Versicherte über 55 Jahre eine Besitzstandwahrung eingeführt wird.


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

Altdorf, 29. September 2009

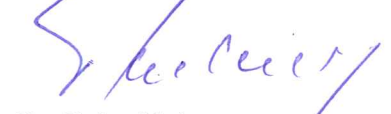


Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann


Isidor Baumann

Der Kanzleidirektor


Dr. Peter Huber