



Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Invalidenversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern

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

Bern, 12. März 2021

Stellungnahme von Arbeitsintegration Schweiz zur Vernehmlassung: Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Arbeitsintegration Schweiz (AIS) nimmt gerne Stellung zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des IVG (Weiterentwicklung der IV). AIS ist der nationale Dachverband der sozialen und beruflichen Integration. Sie vereint gesamtschweizerisch mehr als 230 Mitgliedsorganisationen, die in diesem Bereich tätig sind. Viele Mitglieder von AIS bieten auch Integrationsmassnahmen für Menschen mit Beeinträchtigungen an.

Generelle Betrachtung

AIS begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der IV-Weiterentwicklung. Sie verbessert die bestehenden Massnahmen zur Integration von Jugendlichen und Erwachsenen mit einer psychischen Beeinträchtigung in das Arbeitsleben. Die Erweiterung der Beratungs- und Begleitungszeit und der Integrationsmassnahmen, die eine längerfristige und lückenlose Unterstützung ermöglichen, entspricht den Forderungen von AIS. Die Chancen auf eine erfolgreiche (Re)Integration in die Arbeitswelt steigen damit. Begrüssenswert ist zudem die beabsichtigte Verbesserung und Verstärkung der Koordination aller beteiligter Akteure.

Die Vorstellung der IV jedoch, dass sich im ersten Arbeitsmarkt für alle Menschen Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsstellen finden lassen, ist unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht gegeben. Die Covid-19 Krise wird diese Entwicklung weiter akzentuieren.

Daher ist es elementar, dass das Netz der sozialen Sicherheit für alle Menschen erhalten bleibt, die nicht in der Lage sind, ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen zu erwirtschaften oder einen Ausbildungs- / Arbeitsplatz im Arbeitsmarkt zu finden.



AIS Schweiz steht dem heute praktizierten Kurs der IV mit dem Primat des ersten Arbeitsmarkts skeptisch gegenüber. Der Zugang zu einer Eingliederungsmassnahme ist auf Personen ausgerichtet, die über gute Chance verfügen, in der Folge eine rentenreduzierte Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt auszuüben. Ausbildungen sollen daher hauptsächlich im ersten Arbeitsmarkt stattfinden. Jugendliche mit stärkerer Beeinträchtigung laufen dadurch Gefahr, abgehängt zu werden.

Die Frage, ob eine berufliche Ausbildung im regulären oder ergänzenden Arbeitsmarkt stattfindet, erachtet AIS als sekundär. Wesentlich ist die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen eine Person mit ihrem individuellen Unterstützungsbedarf ausgebildet und angestellt wird.

Die hochgesteckten Ziele der IV lassen sich trotz verbesserten Instrumenten zur Eingliederung nur teilweise erreichen, solange in der Schweiz die Anstellung von Menschen mit Behinderung sowohl für private als auch für öffentliche Arbeitgeber unverbindlich ist. Der sogenannt ausgeglichene Arbeitsmarkt, der sich für Menschen mit Beeinträchtigung bis heute als praktisch inexistent erweist, wird durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zweifellos für die nächsten 5-10 Jahre nur ein theoretisches Konstrukt bleiben, wenn die Arbeitgeberseite die Eingliederung von Menschen mit Beeinträchtigung nicht verbindlicher als gesellschaftspolitischen Auftrag anerkennt.

Themenblock 1: Optimierung der Eingliederung

Ersatz von Ausdrücken

Die Unterscheidung in verschiedene Arbeitsmärkte suggeriert, dass eine berufliche Grundbildung im ergänzenden Arbeitsmarkt minderwertig ist. Die Lehrbetriebe erfüllen wie alle anderen Anbieter ohne sozialen Auftrag die Ausbildungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 4 IVV (Orientierung am Berufsbildungsgesetz), bieten aber zusätzlich behinderungsspezifische Begleitung an. Dass Lernende, die mehrheitlich im regulären Arbeitsmarkt ihre Ausbildung absolvieren konnten, gemäss mehreren Studien eher eine Anschlusslösung im regulären Arbeitsmarkt finden, ist Folge eines Creaming-Effekts.

Lernende mit geringen Lernschwierigkeiten gelingt es, mit entsprechender Begleitung während ihrer Ausbildung bereits längere Praktika oder teilweise gar die ganze Ausbildung im regulären Arbeitsmarkt zu absolvieren. Jugendliche mit stärkerer Leistungsbeeinträchtigung sind auf die zwei bis vier Jahre Ausbildungszeit in spezialisierten Lehrbetrieben mit behinderungsspezifischen Begleitung und Förderung angewiesen.

Für sie finden sich nur sehr eingeschränkt Lehrstellen in Unternehmen ohne IFEG- / IV-Auftrag. Für die berufliche Erstausbildung sind Lehrstellen in Integrationsbetrieben unerlässlich. Eine prinzipielle Fixierung auf die Ausbildung im ersten Arbeitsmarkt folgt einer Versicherungslogik, bei der Eingliederungsmassnahmen in erster Linie Instrumente zum Aufbau der Erwerbsfähigkeit darstellen und dem Ziel der Reduktion bzw. Verhinderung von IV-Renten dienen.

-> AIS schlägt in Absatz 3 die Beibehaltung des Begriffs «auf dem regulären Arbeitsmarkt» im ganzen Erlass vor.



Art. 1^{sexies} Abs. 2 (Früherfassung und Frühintervention)

Der neue Absatz 2 präzisiert die Voraussetzungen für den Anspruch auf Massnahmen der Frühintervention für Minderjährige ab 13 Jahren während der obligatorischen Schulzeit bezogen auf Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, wenn die Massnahmen der Schulbehörden und kantonalen Instanzen zu wenig greifen:

-> AIS begrüsst die Ausdehnung der Frühintervention auf die obligatorische Schulzeit.

Art. 4^{quater} Abs. 1 (Früherfassung und Frühintervention)

Die Umformulierung des bestehenden Artikels bringt mehr Flexibilität bei der Durchführung einer Massnahme während einer Woche.

-> AIS begrüsst die vorgenommene Anpassung.

Art. 4^{quinqies} (Integrationsmassnahmen)

Die Anpassungen im Wording in den Abs. 1-4 stellen Präzisierungen dar, die AIS grundsätzlich unterstützen kann.

Mögliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen «Auswirkungen von psychischen Beeinträchtigungen und pubertätsbedingten Verhaltensweisen» in Abs. 3 (vgl. Erläuterungen, p. 24) dürfen jedoch nicht dazu führen, dass mit Verweis auf «pubertätsbedingte Verhaltensweisen» Integrationsmassnahmen abgelehnt werden. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen soll einzig massgebend sein, dass die entsprechenden Massnahmen gesundheitsbedingt notwendig und geeignet sind zur Erreichung des angestrebten Eingliederungsziels.

Der zweite Teil von Abs. 4 «Die Massnahmen erfolgen nach Möglichkeit ganz oder teilweise im ersten Arbeitsmarkt» erachten wir als Absichtsbekundung. Es braucht ein zusätzliches Engagement von Arbeitgeberseite, Menschen mit einer Lern- und/oder Leistungsbeeinträchtigung im Betrieb zu integrieren.

Art. 4^{sexies} Abs. 3 Bst. a (Integrationsmassnahmen)

Abs. 3 Bst. a: Eine Integrationsmassnahme gilt als beendet, wenn «das vereinbarte Ziel erreicht wurde oder nicht erreicht werden kann». Die neue allgemein gehaltene Formulierung ist gekoppelt an die Beurteilung der fallführenden IV-Stelle.

Die bisher aufgeführten spezifischen Gründe, die gegen eine Weiterführung sprechen konnten, sind weggefallen und liegen nun im Ermessen der fallführenden IV-Stelle. Die spezifischen Gründe tauchen dafür weiter unten als Kriterien für die Beendigung einer Massnahme im Rahmen der Berufsberatung wieder auf (vgl. Art. 4a Abs. 4 Bst. a-c).

-> AIS sieht keinen Grund, von der bisherigen Formulierung abzuweichen und fordert die Beibehaltung des bisherigen Wortlauts von Abs. 3 Bst. a:

Eine Integrationsmassnahme wird insbesondere dann beendet, wenn «das vereinbarte Ziel erreicht wurde, sich eine geeignetere Eingliederungsmassnahme aufdrängt oder die Weiterführung aus medizinischen Gründen nicht zumutbar wäre.»

Art. 4^{sexies} Abs. 5 Bst a und b (Integrationsmassnahmen)

Bisher war eine Verlängerung der Integrationsmassnahme nur in Ausnahmefällen, dafür ohne definierte Verlängerung möglich. Neu soll eine Massnahme nach einem Jahr um höchstens ein Jahr verlängert werden können, sofern sich die Massnahme nach Bst. a als notwendig erweist für die Erlangung der



Eingliederungsfähigkeit in Bezug auf Massnahmen beruflicher Art. Bst. b will die Verlängerung der Massnahme von der (teilweisen) Durchführung im ersten Arbeitsmarkt abhängig machen.

-> AIS begrüsst die zeitliche Präzisierung und die Option einer Verlängerung.

-> AIS lehnt die zwingende Koppelung der Verlängerung einer Massnahme mit der Durchführung im ersten Arbeitsmarkt ab. Qualitative Aspekte und nicht der Ort der Durchführung müssen als Kriterien für die Gewährung einer Verlängerung im Vordergrund stehen.

Art. 4^{sexies} Abs. 6 (Integrationsmassnahmen)

Die lebenslange Gesamtdauer des Anspruchs auf eine Integrationsmassnahme war bislang auf zwei Jahre beschränkt. Die Aufhebung der Fixierung einer Gesamtdauer ist zu begrüssen. Ein erneuter Anspruch auf eine Integrationsmassnahme soll aber neu davon abhängen, dass sich die versicherte Person in der Zwischenzeit «nachweislich ernsthaft» um die berufliche Integration bemüht hat oder dass sich ihr Gesundheitszustand verändert hat. Die Begriffe «nachweislich» und «ernsthaft» sind zu unbestimmt. Es besteht die Gefahr, dass die fallführenden IV-Stellen mit diesem Interpretationsspielraum eine sehr unterschiedliche Praxis entwickeln.

-> AIS fordert die Ausformulierung eines klaren und einsehbaren Kriterienkatalogs, was *nachweislich ernsthafte* Bemühungen um die berufliche Integration beinhaltet.

Art. 4a (Berufsberatung)

Die vorbereitende Massnahme nach dem modifizierten Artikel 15 IVG fokussiert auf die Phase der Berufs-Orientierung, -Findung und Prüfung der Berufs-Eignung. Die Massnahme soll der praktischen Erprobung von möglichen Berufszielen dienen. Die Durchführung der Massnahme ist in Unternehmen mit einem IFEG- / IV-Auftrag möglich. Ziel der zeitlich auf max. 12 Monate befristeten Massnahme ist es, die versicherten Personen möglichst zeitnah an die eigentliche Ausbildung heranzuführen.

Bei einer Massnahme im Rahmen des Artikels 15 Abs. 2 IVG zeigt die Erfahrung aus der Praxis, dass eine Begrenzung der Massnahme auf 3 Monate zu kurz ist.

Gemäss Art. 4a Abs. 4 sollen für die Berufsberatungsmassnahmen dieselben Beendigungsgründe gelten, wie bei der vorzeitigen Beendigung von Integrationsmassnahmen (gemäss der aktuell noch gültigen IVV nach Art. 4^{sexies} Abs. 3).

-> AIS fordert eine Verlängerung der Massnahme in Art. 4a Abs. 3:

Abs. 3 neu: «Als Massnahme nach Absatz 1 Buchstabe c gelten Massnahmen, die in Betrieben des ersten Arbeitsmarkts oder in Institutionen durchgeführt werden und dazu dienen, die Neigung und Eignung der versicherten Person für mögliche Berufsrichtungen und Tätigkeiten zu überprüfen. Diese Massnahmen sind auf längstens 6 Monate befristet.»

-> AIS empfiehlt zur besseren Lesung von Art. 4a Abs. 4 eine Anpassung bei der Formulierung:

Abs. 4 neu: «Bei den Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 werden je nach Fähigkeiten der versicherten Person individuelle Vorgaben zu Zielen und Dauer in einer Zielvereinbarung festgehalten. Die Massnahme ist insbesondere dann zu beenden, wenn eines der folgenden Kriterien der Fall ist:»

Art. 5 Abs. 2 (Erstmalige berufliche Ausbildung)

Die gezielte Vorbereitung gilt als Teil der erstmaligen beruflichen Ausbildung, sofern ein Kriterium der Bst. a, b oder c erfüllt ist. Es kommt oft vor, dass ein Vorlehjahr Teil der Berufsfindung ist. Verträge zur erstmaligen beruflichen Ausbildung werden teilweise erst in der zweiten Hälfte des Vorlehjahres definitiv



abgeschlossen. Während diesem Vorlehjahr wird der Verlauf der Massnahmen und die Entwicklung der versicherten Person beobachtet. Die Kopplung an einen Vertrag ist zu starr und einschränkend. Die in Art. 5 Abs. 2 genannten Kriterien sind als singuläre Kriterien zu verstehen und dürfen nicht kumulativ zur Anwendung kommen.

-> AIS fordert eine Präzisierung im Wording von Art. 5 Abs. 2. In der Verordnung lesen sich die Kriterien in Bst. a, b und c kumulativ. In den Erläuterungen sind die Kriterien als einzelne Punkte aufgeführt:
Abs. 2 neu: «Die gezielte Vorbereitung auf die erstmalige berufliche Ausbildung ist Teil der erstmaligen beruflichen Ausbildung, sofern eines der folgenden Kriterien erfüllt ist:»

Art. 5 Abs. 3 Bst. a (Erstmalige berufliche Ausbildung)

Die Möglichkeit für die Verlängerung einer erstmaligen beruflichen Ausbildung wird neu definiert: Für eine möglichst rasche, nachhaltige und Renten-ausschliessende Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt kann nach einer EBA auf Basis BBG, die im zweiten Arbeitsmarkt erfolgte, eine EFZ im ersten Arbeitsmarkt über Artikel 16 IVG finanziert werden, sofern das Eingliederungspotenzial der versicherten Person nicht ausgeschöpft ist. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der erste Arbeitsmarkt als Bedingung für die Absolvierung einer beruflichen Grundbildung nach BBG auf höherem Ausbildungsniveau gelten soll.

Die vorgeschlagene Formulierung zieht eine potenzielle Benachteiligung von versicherten Personen nach sich:

- Wer keine Ausbildungsstelle im ersten Arbeitsmarkt findet, kann keine EFZ machen.
- Sind die Kriterien für die Bewertung des Eingliederungspotenzials der fallführenden IV-Stelle überlassen oder im Kreisschreiben formuliert, lassen sich Änderungen relativ einfach und kurzfristig zu Ungunsten der versicherten Personen anbringen.

Die Einschätzung des Eingliederungspotenzials soll nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Der aus einem BSV-/IVSK-Projekt stammende «Leitfaden für die Begleitung von Jugendlichen in Ausbildung» enthält einen nützlichen Kriterienkatalog. Für die IV-Stellen ist dieser Kriterienkatalog bislang nicht als verbindlich erklärt worden. Für die Gewährung einer Chancengleichheit bei der beruflichen Grundbildung ist es entscheidend, dass die Beurteilung des Eingliederungspotenzials einheitlich erfolgt. Dem Abschlussbericht des Ausbildungsbetriebs kommt grosse Bedeutung zu. Eine darin formulierte Einschätzung/Beurteilung zum Eingliederungspotenzial ist praxisnah und stützt sich auf eine zweijährige Lern- und Leistungsdokumentation.

-> AIS fordert, in den Weisungen einen einheitlichen und öffentlich einsehbaren Kriterienkatalog für die Beurteilung des Eingliederungspotenzials aufzunehmen.

-> AIS fordert eine Neuformulierung von Art. 5 Abs. 3 Bst. a:

*« a. nach Abschluss einer beruflichen Grundbildung nach Berufsbildungsgesetz im zweiten Arbeitsmarkt, sofern die Fähigkeiten der versicherten Person eine berufliche Grundbildung nach Berufsbildungsgesetz auf einem höheren Ausbildungsniveau, **wenn möglich im ersten Arbeitsmarkt, zulassen»***

Art. 5 Abs. 3 Bst. b (Erstmalige berufliche Ausbildung)

Die Möglichkeit der Weiterführung einer erstmaligen beruflichen Ausbildung nach BBG ausschliesslich im ersten Arbeitsmarkt ist nicht nachvollziehbar. Dadurch werden die Chancen für Jugendliche mit einer PrA-Ausbildung auf die Absolvierung einer EBA massiv eingeschränkt. Die Beschränkung der Absolvierung einer weiterführenden erstmaligen beruflichen Grundbildung nach BBG auf einem höheren Ausbildungsniveau ausschliesslich im ersten Arbeitsmarkt entbehrt einer nachvollziehbaren Herleitung.



-> AIS fordert, in den Weisungen einen einheitlichen und öffentlich einsehbaren Kriterienkatalog für die Beurteilung des Eingliederungspotenzials aufzunehmen.

-> AIS fordert eine Neuformulierung von Art. 5 Abs. 3 Bst. b:

« *b. nach Abschluss Massnahme nach Artikel 16 Absatz 3 Buchstabe c IVG, sofern die Fähigkeiten der versicherten Person eine Ausbildung nach Berufsbildungsgesetz, **wenn möglich im ersten Arbeitsmarkt, zulassen.***»

Art. 5 Abs. 4 und 5 (Erstmalige berufliche Ausbildung)

Die Zusprache soll für die gesamte Dauer der Ausbildung erfolgen. Damit folgt die Verordnung der geäusserten [Absicht des Bundesrats](#) anlässlich der parlamentarischen Debatte am 19.9.2019 im Ständerat.

-> AIS begrüsst die Umsetzung der Absicht des Bundesrats bzgl. der Zusprache für die ganze Dauer der Ausbildung.

Art. 4^{novies} (Erstausbildung auch bei der Wiedereingliederung)

Rentenbeziehende sollen auch im Rahmen einer Wiedereingliederungsmassnahme eine nachträgliche erstmalige berufliche Ausbildung absolvieren können. Dies darf nicht davon abhängig sein, ob nach Abschluss einer solchen Massnahme die Rente reduziert oder aufgehoben werden kann. Junge Versicherte sind im Alter von 18 Jahren aufgrund ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung unter Umständen noch nicht bereit für eine Erstausbildung und erhalten eine ganze IV-Rente. Diese Situation kann sich verändern, so dass einige Jahre später eine erstmalige berufliche Ausbildung, z.B. eine 'Praktische Ausbildung' möglich sein kann.

Die betroffenen Personen sollten die gleichen Möglichkeiten für eine erstmalige berufliche Ausbildung offenstehen wie denjenigen, die direkt nach der obligatorischen Schule eine berufliche Erstausbildung beginnen. Dementsprechend darf bei Rentenbeziehenden ohne erstmalige Berufsausbildung im Rahmen der Wiedereingliederung nicht allein ausschlaggebend sein, dass ihre IV-Rente durch eine nachträgliche erstmalige berufliche Ausbildung reduziert oder gar aufgehoben werden kann. Dies erfordert der Grundsatz der Rechtsgleichheit und Chancengleichheit.

-> AIS schlägt eine Ergänzung eines Abs. 2 bei Art. 4^{novies} vor:

«**2Die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit gemäss Art. 8a IVG muss nicht rentenbeeinflussend sein.**»

Art. 6^{quinquies} (Personalverleih)

Mit Art. 18a^{bis} IVG können IV-Stellen neu Personalverleiher, zugelassen nach dem Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG), für die Vermittlung von versicherten Personen beziehen. Personalverleiher erhalten für ihre Leistungen eine Entschädigung. Zudem erstattet die IV die gesundheitsbedingten Mehrkosten für die Beiträge an die berufliche Vorsorge und für die Krankentaggeldprämien.

Für den Personalverleiher ist eine besondere Entschädigung möglich, wenn aus der temporären Vermittlung einer versicherten Person eine Festanstellung im Einsatzbetrieb resultiert. Bei einer befristeten Festanstellung würde die Entschädigung ausgerichtet, wenn das Anstellungsverhältnis über mindestens 1 Jahr läuft. Als Obergrenze für die Aufwände des Personalverleihers inkl. möglicher Entsc ist ein Betrag von CHF 12'500 für die maximale Laufzeit der Massnahme von einem Jahr festgelegt.



Natürlich soll als Ziel eine Festanstellung im Einsatzbetrieb resultieren. Für eine Festanstellung spielt aber neben dem Einsatz und der Leistung der versicherten Person die Motivation des betreffenden Arbeitgebers eine entscheidende Rolle. Es fehlt der formelle Einbezug der Arbeitgeber für das Gelingen der Integrationsmassnahme.

-> AIS begrüsst die Möglichkeit des Personalverleihs als Integrationsmassnahme. Die Fixierung auf ein Jahr Laufzeit der Massnahme ist zu starr. Es braucht mehr Flexibilität. Vorschlag für eine neue Formulierung von Art. 6^{quinquies} Abs. 5:

«Die IV-Stelle entscheidet über die erforderliche Dauer der Massnahme. Diese dauert ~~jedoch~~ in der Regel längstens ein Jahr, kann von der IV-Stelle bei absehbarer Festanstellung im Einsatzbetrieb für eine klar zu definierende Überbrückungszeit verlängert werden.»

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme im Rahmen Ihrer weiteren Bearbeitung dieses Geschäfts.

Freundliche Grüsse

Fatos Bag
Geschäftsleiterin
Arbeitsintegration Schweiz

Kontakt für Rückfragen:
Fatos Bag
Tel. 031 321 56 39
fatos.bag@arbeitsintegrationschweiz.ch