

Position

Länge der IV-Verfahren

Massnahmen zur schnelleren beruf- lichen Integration

Bern 2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
2.	Mögliche Massnahmen.....	4
2.1.	Frühinterventionsmassnahmen der IV	4
2.2.	Prüfung der Eingliederungsfähigkeit	4
2.3.	Berufliche Eingliederungsmassnahmen der IV	5
2.4.	IV-Rentenprüfung nach Abschluss der beruflichen Massnahmen der IV.....	6
2.5.	Rente verbunden mit Schadenminderungspflicht.....	7
2.6.	Unterstützung durch Sozialberatung oder Rechtsvertretung	7
3.	Empfehlungen an die verschiedenen Akteure	8
3.1.	Empfehlungen an die IV-Stellen	8
3.2.	Empfehlungen an die Sozialhilfebehörden.....	8
3.3.	Empfehlungen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit	8
4.	Vorschläge für zukünftige Anpassungen des IVG.....	9
5.	Literaturverzeichnis	9

1. Ausgangslage

Die Prüfung von Ansprüchen gegenüber der Invalidenversicherung (IV) kann viel Zeit in Anspruch nehmen. Die IV-Stelle muss zahlreiche Unterlagen von verschiedenen Stellen (z.B. behandelnden Ärzt:innen, Arbeitgeber:innen) einholen. Anschliessend müssen – je nach zu prüfender Leistung – mehr oder weniger umfangreiche Abklärungen durchgeführt werden. Mit der per 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Weiterentwicklung der IV (WEIV) wurden vom Parlament neue Massnahmen im Bereich der medizinischen Gutachten eingeführt (Tonaufnahmen der Interviews zwischen der versicherten Person und den Sachverständigen, zufallsbasierte Verteilung von Gutachtensaufträgen auch bei bi-disziplinären Gutachten etc.). Dies kann dazu führen, dass sich die Verfahrensdauer weiter verlängert (vgl. Dummermuth, 2022).

Die Dauer der IV-Verfahren von der Neuanmeldung bis zur Rentenzusprache hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verlängert. 2008 wurden 16 Prozent aller Rentenzusprachen im Zeitraum zwischen 5 und 8 Jahren nach der Anmeldung gesprochen, 2013 waren es 29 Prozent (Guggisberg & Kaderli, 2023).

Am 15. Juni 2023 wurde die Motion von Falkenstein (23.3808) «IV-Verfahren beschleunigen und finanzielle Absicherung der Versicherten während des Verfahrens sicherstellen» eingereicht. Der Bundesrat wird darin aufgefordert, Massnahmen zur Beschleunigung des IV-Verfahrens zu treffen und die finanzielle Absicherung der Betroffenen sicherzustellen, z. B. durch ein Wartezeittaggeld für die Zeit zwischen dem Abschluss von beruflichen Eingliederungsmassnahmen und dem IV-Rentenentscheid.

Der Bundesrat empfiehlt die Ablehnung der Motion. Er hält in seiner Antwort fest, dass «sofern die Anmeldung bei der IV rechtzeitig erfolgt, das heisst innerhalb von sechs Monaten nach Eintritt des Gesundheitsschadens, die von den Krankentaggeldversicherungen gewährten 720 Taggelder in der Regel ausreichen, um allfällige Lücken zwischen einer Rente, einer neuen Anstellung oder einem Übertritt in die Sozialhilfe finanziell zu überbrücken».

Nicht alle Arbeitnehmenden verfügen jedoch über eine Krankentaggeldversicherung, da diese nicht obligatorisch ist. Eine neue Anstellung ist gerade für Personen mit grösseren gesundheitlichen Problemen selten möglich. In der Praxis kann diese Lücke deshalb oft nur durch den Übertritt in die Sozialhilfe geschlossen werden.

Die Ergebnisse der Studie «Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden» (Kessler et al., 2021) legen nahe, dass «die Situation von Personen in prekären finanziellen Verhältnissen, die kurz vor einem Bezug von Sozialhilfe stehen, in den Blick genommen werden sollte», weil sich in dieser Phase die Gesundheit der Betroffenen markant verschlechtert. Auch dieser Befund zeigt die Problematik der Lücke auf, die während langen IV-Verfahren entstehen.

Ziel der SKOS ist es, mit diesem Dokument eine Grundlage zu schaffen für eine gemeinsame Suche nach Lösungen für diese Problematik. Teilweise kann auch die Sozialhilfe selbst dazu beitragen, dass es zu weniger Verzögerungen kommt und gute Lösungen gefunden werden,

indem sie sich aktiv einbringt, mit der IV zusammenarbeitet und im Rahmen der persönlichen Hilfe schon frühzeitig beratend unterstützt. So kann z.B. auch verhindert werden, dass ein IV-Dossier wegen Nichterscheinens bei einem Termin geschlossen wird. Denn solche No-Shows sind oft durch psychische Krankheiten bedingt, was letztlich dazu führt, dass die an sich durchaus rentenbegründende Krankheit die Berentung in der Praxis verhindert. Es braucht aber gleichzeitig neue Lösungsmodelle innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens und darüber hinaus.

2. Mögliche Massnahmen

Nachfolgend werden einige Überlegungen skizziert, wie Leerzeiten im IV-Verfahren verkürzt werden können und worauf die Sozialhilfe bei der Begleitung von unterstützten Personen im IV-Verfahren achten sollte.

Der Verein Compasso hat zudem spezielle Instrumente entwickelt, die den Eingliederungsprozess unterstützen. Diese Instrumente können bei den unten beschriebenen Bereichen einbezogen werden.¹

2.1. Frühinterventionsmassnahmen der IV

Grundlegend ist ein rechtzeitiger Einbezug der Invalidenversicherung sowie die Geltendmachung von vorgelagerten Leistungen (z.B. Lohnfortzahlung, Krankentaggeld, Arbeitslosenentschädigung). Wenn keine solchen Leistungen (mehr) beansprucht werden können, sollte die Frühinterventionsphase aus Sicht der Sozialhilfe möglichst kurzgehalten werden; insbesondere auch deshalb, weil während der Frühinterventionsmassnahme kein IV-Taggeld ausgerichtet wird und der Lebensunterhalt durch Sozialhilfe finanziert werden muss. Da es keinen Rechtsanspruch auf Frühinterventionsleistungen gibt, ist die Praxis, welche die einzelnen IV-Stellen in dieser Phase anwenden, stark von deren Eingliederungsphilosophie abhängig.

2.2. Prüfung der Eingliederungsfähigkeit

Die IV-Stelle klärt das Eingliederungspotenzial und damit die Eingliederungsfähigkeit im Verfahren ab. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die Durchführung von Eingliederungsmassnahmen trotz fehlender Eingliederungsfähigkeit das Verfahren verzögert und die versicherte Person länger auf den Rentenentscheid warten muss. Die Prüfung der Eingliederungsfähigkeit ist aber auch aus einem anderen Grund wichtig: Wird eine Eingliederungsmassnahme ohne vorgängige Abklärung der Eingliederungsfähigkeit begonnen, geht die IV-Stelle davon aus, dass diese gegeben war.

¹ [Website Compasso: Ihre Partner im Eingliederungsprozess](#). (Abgerufen am 10.6.24)

Für die Zeit des Eingliederungsverfahrens besteht dann kein (rückwirkender) Rentenanspruch und die während des Eingliederungsverfahrens ausgerichteten Sozialhilfeleistungen werden in der Regel nicht mit Rentennachzahlungen abgegolten. (vgl. Entscheide des Bundesgerichts 9C_380/2021 vom 31.1.2022 und 8C_326/2022 vom 13.10.2022 sowie Ausführungen im Infoschreiben 09/2023 des BSV an die IV-Stellen).

Um zu prüfen, ob die versicherte Person eingliederungsfähig ist, stehen der Invalidenversicherung verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Arztberichte
- Untersuchungen des Regionalen Ärztlichen Dienstes (RAD)
- Medizinische Gutachten
- Beruflich-medizinische Abklärungsmassnahmen
- Integrationsmassnahmen

Bei den Integrationsmassnahmen handelt es sich um die niederschwelligste Form der Eingliederungsmassnahmen, mit welchen sich die IV-Stellen ein Bild vom Eingliederungspotenzial der versicherten Person verschaffen können. Beruflich-medizinische Abklärungsmassnahmen können namentlich dann angeordnet werden, wenn die Arztberichte und die RAD-Untersuchungen keinen klaren Schluss zulassen. Sie dauern in der Regel vier Wochen (vgl. Kreisschreiben über die beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung [KSBEM], Rz. 703 ff.). Je nach versicherungsmedizinischer Fragestellung muss nicht unbedingt ein Gutachten erstellt werden. Es kann sinnvoll sein, in einem ersten Schritt eine beruflich-medizinische Abklärungsmassnahme durchführen zu lassen. So können allenfalls Wartezeiten aufgrund von Kapazitätsengpässen bei der Begutachtung vermieden werden. Dennoch können beruflich-medizinische Abklärungsmassnahmen medizinische Begutachtungen nicht systematisch ersetzen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der Beweiswert vor Gericht bei medizinischen Gutachten höher ist.

2.3. Berufliche Eingliederungsmassnahmen der IV

Nach der Frühinterventionsphase, die durchaus ein Jahr andauern kann, erfolgt die Auszahlung von IV-Taggeldern als akzessorische Leistung im Rahmen von beruflichen Eingliederungsmassnahmen. Einen Anspruch auf Taggelder haben jedoch nur Personen, die unmittelbar vor der Arbeitsunfähigkeit entweder erwerbstätig waren oder mit Unterstützung der IV eine erstmalige berufliche Ausbildung absolvieren. Diese Kriterien erfüllen Sozialhilfebezügler:innen oft nicht, so dass sie keine IV-Taggelder erhalten und weiterhin die Sozialhilfe ihren Lebensunterhalt finanzieren muss. Wenn ein Taggeld zugesprochen wird und die persönlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen EL-Anspruch erfüllt sind, besteht kann die EL von Beginn der IV-Taggeldberechtigung an bezogen werden, wenn das Taggeld für mindestens sechs Monate zugesprochen worden ist. Die Mindestfrist von sechs Monaten gilt auch für Fälle, in denen ein Taggeld eine Rente ablöst. Stellt sich nachträglich heraus, dass der Taggeldanspruch weniger als sechs Monate dauert, sind EL, die für die Zeitspanne des Taggeldbezuges ausgerichtet worden sind, nicht zurückzufordern. Wird eine Taggelddauer von weniger als sechs Monaten nachträglich auf mindestens sechs Monate verlängert, ist die EL rückwirkend vom Beginn der Taggeldberechtigung an auszurichten.

Um die berufliche Eingliederung Jugendlicher voranzutreiben, wurde mit der WEIV-Reform die Möglichkeit eingeführt, dass die IV kantonale Case-Management-Berufsbildungs-Angebote (CMBB; Objektfinanzierung) und Brückenangebote im Einzelfall (Subjektfinanzierung) mitfinanziert. Diese Möglichkeit gilt es zu nutzen. Ein breiteres Angebot an Institutionen, die Massnahmen durchführen, kann ebenfalls zur Verringerung der Verfahrensdauer beitragen. Eingliederungsmassnahmen sollten wenn möglich im ersten Arbeitsmarkt stattfinden, da solche Angebote von vielen Versicherten besser akzeptiert werden und häufiger zu einem Eingliederungserfolg führen. Zudem trägt eine Vielzahl von Eingliederungsangeboten dazu bei, dass Wartezeiten verkürzt werden und rascher Anschlusslösungen gefunden werden können. Hier sind nebst der IV auch die Sozialarbeitenden gefragt, ihre Kenntnisse über die versicherte Person sowie über geeignete Angebote aktiv einzubringen. Dies kann auch wichtig sein, wenn die IV eine Massnahme wegen Verspätungen oder Fehlzeiten der versicherten Person abrechnen will, für deren Verhalten jedoch entschuldbare Gründe (z.B. psychische Schwierigkeiten) vorliegen. Die Sozialarbeitenden können ihre Einschätzung im Rahmen des rechtlichen Gehörs einbringen bzw. die behandelnden Ärzt:innen entsprechend einbinden. Dennoch kommt es bei langjährigen Sozialhilfebezüger:innen relativ häufig vor, dass Eingliederungsmassnahmen abgebrochen werden, ohne dass der Rentenanspruch geprüft wird.

Dies einerseits deshalb, weil die versicherte Person zu wenig stabil für die Durchführung der Massnahme ist oder weil sie an der Eingliederung nicht ausreichend mitgewirkt hat. Wird das IV-Verfahren mangels Mitwirkung abgeschlossen, ist eine Neuanschuldung erst dann wieder möglich, wenn die versicherte Person bereit ist, die Mitwirkungspflicht einzuhalten. Das IV-Verfahren beginnt wieder von Neuem und ein allfälliger Rentenanspruch beginnt frühestens 6 Monate nach der Neuanschuldung.

2.4. IV-Rentenprüfung nach Abschluss der beruflichen Massnahmen der IV

Ist eine berufliche Eingliederung nicht möglich, erfolgt in der Regel die Rentenprüfung. Dazu wird in vielen Fällen eine Begutachtung angeordnet, was längere Wartezeiten zur Folge haben kann. Wartezeiten werden nicht durch ein Taggeld entschädigt, was dazu führt, dass sich die Betroffenen für ihre Existenzsicherung oftmals bei der Sozialhilfe anmelden müssen. Ein Wartezeittaggeld existiert nur vor Beginn einer Umschulung und unter gewissen Voraussetzungen bei der Stellensuche (Art. 18 und 19 IVV).

Die Wartezeiten im Hinblick auf eine IV-Entscheidung können nach geltendem Recht auch nicht mit Eingliederungsmassnahmen und IV-Taggeldern überbrückt werden, wenn die Eingliederungsphase abgeschlossen ist. Die IV sieht zwar Massnahmen zur Vermeidung von Dekonditionierung bei längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt vor (z.B. Massnahmen zum Aufbau und zum Erhalt der Eingliederungsfähigkeit). Diese bilden jedoch Bestandteil der beruflichen Eingliederung und sind nur während dieser Zeitspanne vorgesehen. Aus Sicht der Sozialhilfe kann es sinnvoll sein, die Zeit bis zur Begutachtung mit eigenen Beschäftigungsprogrammen auszufüllen, um eine (weitere) Destabilisierung und Dekonditionierung der unterstützten Person zu vermeiden.

Solche Angebote werden in einzelnen Kantonen durch die Sozialämter oder die Kantonalen Arbeitsämter bereitgestellt. Sollte später eine rückwirkende IV-Rente zugesprochen werden, beginnt diese im Zeitpunkt des Abschlusses der Eingliederungsmassnahmen zu laufen. Die Rentennachzahlung kann sodann mit den erbrachten Sozialhilfeleistungen verrechnet werden.

Damit die Zeit zwischen dem Abschluss der Eingliederung bis zum Rentenentscheid möglichst kurzgehalten werden kann, können von der IV-Stelle bereits während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen medizinische Gutachten angeordnet werden. Dies insbesondere dann, wenn ein Abbruch der Eingliederungsmassnahme oder eine nicht rentenausschliessende Eingliederung absehbar oder wenn die Eingliederungsfähigkeit unklar oder streitig ist.

2.5. Rente verbunden mit Schadenminderungspflicht

Es gibt Personen, die aktuell nicht eingliederungs- oder arbeitsfähig sind, deren gesundheitliche Situation jedoch längerfristig verbessert werden könnte (z.B. durch eine medizinische Behandlung). In diesen Fällen kann die IV eine Rente zusprechen und die versicherte Person gleichzeitige mittels Schadenminderungspflicht auffordern, eine klar definierte medizinisch Behandlung durchzuführen. Dadurch wird die Person vom Druck des IV-Verfahrens entlastet und es kann eine vorläufige Stabilisierung erreicht werden. Nach der im Rahmen der Schadenminderungspflicht festgehaltenen Zeitdauer überprüft die IV die Einhaltung der Schadenminderungspflicht und führt eine Rentenrevision durch. Die Existenzsicherung ist während dieser Zeit i.d.R. durch IV-Rente und Ergänzungsleistungen gewährleistet.

2.6. Unterstützung durch Sozialberatung oder Rechtsvertretung

IV-Verfahren sind sehr anspruchsvoll. Ohne Unterstützung sind sie für die Gesuchstellenden meist nicht zu bewältigen. Oft fallen diese aus dem Verfahren heraus, weil sie aufgrund von Überforderung die Mitwirkungspflicht nicht eingehalten haben. Es ist deshalb sinnvoll, dass die Sozialhilfe die Betroffenen im IV-Verfahren eng begleitet. Bei negativen IV-Entscheiden kann es sinnvoll sein, dass die Sozialhilfe eine Rechtsvertretung vermittelt, direkt oder über die Verbände aus dem Behindertenbereich.

3. Empfehlungen an die verschiedenen Akteure

3.1. Empfehlungen an die IV-Stellen

- Frühinterventionsphase möglichst kurzhalten und Eingliederungsmassnahmen mit akzessorischem IV-Taggeld einleiten, v.a. wenn keine Krankentaggelder, Lohnfortzahlungen oder Arbeitslosenentschädigung (mehr) fliessen.
- Ausschöpfen des Potenzials der Abklärungsinstrumente als Alternative zu Gutachten, um die Eingliederungsfähigkeit/Erwerbsunfähigkeit schnell abzuklären und nicht zielführende Eingliederungsmassnahmen zu verhindern.
- Offenheit gegenüber der Mitfinanzierung kantonaler Eingliederungsangebote für Jugendliche.
- Vermehrt Rentenzusprachen mit gleichzeitiger Auferlegung von Schadenminderungspflicht.
- Überprüfung der Praxis, dass IV-Dossier bei psychisch belasteten Personen aufgrund von Nichterscheinen bei einem Termin geschlossen werden.

3.2. Empfehlungen an die Sozialhilfebehörden

- Nähe zur unterstützten Person nutzen und spezifisches Wissen über ihre psychosoziale Situation bei der IV-Stelle einbringen, um vorschnelle Abbrüche von Eingliederungsmassnahmen zu vermeiden.
- Aktive Beratung durch die Sozialarbeitenden im Sinne der persönlichen Hilfe: konkrete Vorschläge für das Eingliederungsverfahren (z.B. geeignete Massnahmen) machen und Austausch mit der IV-Stelle sowie weiteren Akteuren (z.B. Arbeitslosenversicherung bei Vorleistungspflicht) pflegen.
- Prüfen, ob Wartezeiten mit Beschäftigungsprogrammen der Sozialhilfe oder der kantonalen Arbeitsämter überbrückt werden können.
- Niederschwellig zugängliche Beratungsstellen bei den Städten/Gemeinden (Kantonen) schaffen, welche z.B. frühzeitig die nötigen Anmeldungen bei den verschiedenen Sozialversicherungsträgern sicherstellen.
- Bei negativen IV-Entscheiden Rechtsvertretungen vermitteln.

3.3. Empfehlungen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit

- Regelmässiger Austausch zwischen IV und Sozialhilfestellen pflegen.
- Bei Abklärung der Eingliederungsfähigkeit Informationsaustausch der IV-Stelle mit Sozialarbeitenden intensivieren.
- Nach Möglichkeit die kantonalen IIZ-Strukturen nutzen.
- Die beste Lösung finden für Personen, die bei der IV angemeldet sind und von der Sozialhilfe unterstützt werden, z.B. geeignete Eingliederungsmassnahmen.

4. Vorschläge für zukünftige Anpassungen des IVG

- Sicherung der Existenz im Rahmen der IV während der Zeit zwischen Beendigung der Eingliederungsmassnahmen und Rentenbeginn (Wartetaggeld oder Überbrückungsangebote mit Taggeldzahlung).
- Rahmenbedingungen verbessern zur Beschleunigung der Abwicklung von Gutachtersaufträgen.
- Rückwirkende Rente ab Anmeldung ermöglichen.
- Anreize setzen für Arbeitgebende, damit mehr Massnahmen im 1. Arbeitsmarkt stattfinden können.
- Die IV-Stellen mit ausreichend, das heisst mengenabhängigen Personalkapazitäten ausstatten, damit sie durch die stetig steigenden Fallzahlen auch künftig in der Lage sind, die Verfahrensdauer mindestens auf dem heutigen Niveau zu halten.

5. Literaturverzeichnis

Dummermuth, Andreas. (2022). Die Sanduhr läuft langsamer – zulasten der Sozialhilfe. In *ZESO* (2/22). Bern.

Guggisberg, Jürg & Kaderli, Tabea. (2023). *Aktualisierung Evaluation der Eingliederung: Statistische Analysen IV-Neuanmeldekohorten 2008 bis 2017. Forschungsbericht BSV 5/23*. Bern: BSV.

Kessler, Dorian; Höglinger, Marc; Heiniger, Sarah; Läser, Jodok & Hübelin, Oliver. (2021). *Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden – Analysen zu Gesundheitszustand, - Verhalten, - Leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit*. Bern/Winterthur: Berner Fachhochschule und Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.