

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. September 2009

1532. Entwurf und erläuternder Bericht zum ersten Massnahmenpaket zur 6. IV-Revision (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 17. Juni 2009 unterbreitet das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Kantonsregierungen den Vorentwurf und den erläuternden Bericht zum ersten Massnahmenpaket der 6. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IV) zur Stellungnahme. Dieses erste Massnahmenpaket bildet Teil der 6. IV-Revision, die in zwei Schritten durchgeführt wird. Sie ist auf das Ziel der Sanierung der IV durch Senkung der Ausgaben ausgerichtet. Das vorliegende erste Massnahmenpaket umfasst Massnahmen, die rasch umgesetzt werden sollen. Ein zweites Massnahmenpaket soll bis Ende 2010 vorgelegt werden.

Die Vorlage zum ersten Massnahmenpaket umfasst vier Kernelemente. So soll mittels einer Neugestaltung des Rentenrevisionsverfahrens (eingliederungsorientiertes Rentenrevisionsverfahren) der Rentenbestand durch vermehrte Eingliederungen von IV-Rentnerinnen und -Rentnern in den ersten Arbeitsmarkt vermindert werden. Dabei ist vorgesehen, bei jeder Rentenrevision genau zu prüfen, ob Eingliederungsschritte erfolgsversprechend sein könnten. Angestrebt wird ein Rückgang von rund 5% des Rentenbestandes innerhalb von sechs Jahren. Zudem ist eine Neuregelung des Finanzierungsmechanismus vorgesehen. Damit soll für die Zukunft der Bundesbeitrag von der Entwicklung der IV-Ausgaben abgekoppelt werden und sich nur noch nach Kriterien richten, die von der IV nicht beeinflusst werden können (Lohn-, Preisentwicklung, Demografie, Lebenserwartung usw.). Mit dieser Neuregelung wird erreicht, dass die im Rahmen der Sanierung der IV erzielten Einsparungen vollumfänglich der IV zugute kommen. Neu soll zudem bei der Beschaffung von Hilfsmitteln, die ganz oder teilweise durch die IV finanziert werden, der Wettbewerb spielen können. Ein viertes Element bildet die Förderung einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung von Personen mit einer Behinderung durch die Einführung des Assistenzbeitrages als neuer Leistung. Dadurch soll es Personen mit einer Behinderung ermöglicht werden, selber jemanden anzustellen, die oder der die für die Alltagsbewältigung benötigte Hilfe erbringt.

Schliesslich sieht das erste Massnahmenpaket verschiedene weitere Anpassungen vor. Dabei handelt es sich zum Teil um Korrekturen oder Nachführungen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung der 5. IV-Revision bzw. der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanz-

ausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA). Dazu gehören die Begrenzung des rückwirkenden Leistungsanspruches auf Hilflosenentschädigung auf zwölf Monate und die Streichung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige im Heim. Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die IV-Stellen, wo dies sinnvoll ist, direkt und dezentral mit Anbietern von Massnahmen beruflicher Art und von Integrationsmassnahmen Verträge abschliessen können.

Mit dem ersten Massnahmenpaket zur 6. IV-Revision wird angestrebt, die Jahresrechnung der IV im Durchschnitt um rund 425 Mio. Franken pro Jahr (2012–2027) zu verbessern. Ab 2018, nach Auslaufen der angestrebten Zusatzfinanzierung durch die Mehrwertsteuer, über die am 27. September 2009 abgestimmt wird, soll die Verbesserung der IV-Rechnung durchschnittlich 570 Mio. Franken pro Jahr (Zeithorizont 2018–2027) betragen. Dadurch würde das Defizit der IV, das ohne weitere Massnahmen ab 2018 erneut auf 1,1 Mrd. Franken anwachsen würde, ab diesem Zeitpunkt beinahe halbiert.

Die mit der Vorlage verbundene Stossrichtung zur nachhaltigen Sanierung der Invalidenversicherung kann zwar im Grundsatz unterstützt werden. Vorbehalte bestehen zur Kostenverlagerung auf die Kantone und die Gemeinden. Zudem sind einzelne Massnahmen abzulehnen. Die Wirkungen der Massnahmen der vorliegenden Vorlage und die damit einhergehenden möglichen Kostenverlagerungen auf die Kantone sind ungewiss. Dies gilt insbesondere für die eingliederungsorientierte Rentenrevision wie auch für die Entwicklung der Heimein- bzw. Heimaustritte infolge der Einführung des Assistenzbeitrages. Die Auswirkungen der Massnahmen im Kanton Zürich sind namentlich in Verbindung mit der Finanzplanung laufend zu überprüfen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustelladresse: Bundesamt für Sozialversicherungen, Effingerstrasse 20, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 17. Juni 2009 unterbreiten Sie uns den Vorentwurf zum ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Einleitende Bemerkungen

Die Sanierung der hoch verschuldeten IV liegt im allgemeinen Interesse, weshalb wir die Stossrichtung der Revision grundsätzlich unterstützen. Als zweckmässig erachten wir dabei die Aufteilung der Sanierungs-

massnahmen in einen sofort umsetzbaren und einen erst längerfristig umsetzbaren Teil. Vorbehalte anzubringen sind bezüglich der nachfolgend beschriebenen Kostenverlagerung auf die Kantone und Gemeinden. Abgelehnt werden die im Zusammenhang mit der Einführung des Assistenzbeitrages vorgesehene Halbierung der Hilflosenentschädigung bei Personen in Heimen, die Begrenzung des rückwirkenden Anspruchs auf Hilflosenentschädigung auf zwölf Monate sowie die Streichung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige in Heimen.

B. Zu den Massnahmen im Einzelnen

1. Eingliederungsorientierte Rentenrevision

Wir begrüssen die vorgesehene eingliederungsorientierte Rentenrevision, womit ein bisher praktisch nicht genutztes Eingliederungspotenzial gezielt ausgeschöpft werden soll. Als zentral erachten wir im Zusammenhang mit dieser Massnahme, dass die Koordination mit Sozialhilfe-, Arbeitslosenversicherungs- und Unfallversicherungsstellen und der 2. Säule im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit sowie mit den Arbeitgebenden gewährleistet ist. Im Weiteren ist darauf zu achten, dass die Eingliederung wie vorgesehen in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt. Eine blosser Verschiebung in einen subventionierten Arbeitsmarkt ausserhalb der IV – beispielsweise in ein Beschäftigungsprogramm der Arbeitslosenversicherung – würde zu keiner Entlastung des Sozialversicherungssystems führen und wäre abzulehnen. Ob die angestrebten Ziele erreicht werden können, hängt im Wesentlichen von der Bereitschaft der betroffenen Personen zur Wiedereingliederung, der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und der Bereitschaft der Arbeitgebenden ab. Vor diesem Hintergrund weisen wir darauf hin, dass mit Rücksicht auf die administrative Belastung der Arbeitgebenden der mit der Vermittlung von betroffenen Personen verbundene Aufwand möglichst gering gehalten werden sollte. Insbesondere ist zu vermeiden, dass weitere Arbeitsvermittlungsorganisationen geschaffen werden, die neben jenen der privaten Stellenvermittler, der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren der Arbeitslosenversicherung, der SUVA oder der Sozialdienste an die Arbeitgebenden gelangen.

Überdies kann die vorliegende Massnahme zu erhöhten Kosten für die Kantone und die Gemeinden führen. Dies wäre der Fall, wenn den betroffenen Personen eine medizinisch-theoretische Leistungsfähigkeit attestiert und die Rente aufgehoben wird, eine Wiedereingliederung aber nicht gelingt, da unbeschränkt leistungsfähige Personen gegenüber langjährigen Rentenbezügerinnen und -zügerern auf dem Arbeitsmarkt im Vorteil sind. Als Folge davon kommt es unter Umständen zu

einer Verschiebung solcher Personen von der IV in die Arbeitslosenversicherung und schliesslich in die Sozialhilfe. Das entlastet zwar die IV, belastet aber andere Zweige der sozialen Sicherheit. Dieselbe Verlagerung dürfte infolge der angestrebten Leistungskürzungen bei Renten, die im Zusammenhang mit somatoformen Schmerzstörungen, Fibromyalgien und ähnlichen Sachverhalten stehen, eintreten. Es ist zudem davon auszugehen, dass diese Leistungskürzungen vor allem Frauen treffen würden, da sie erfahrungsgemäss häufiger von entsprechenden Erkrankungen betroffen sind.

Zusammenfassend ergibt sich, dass wir die Neugestaltung des Rentenrevisionsverfahrens und damit die Förderung der Wiedereingliederung von Renten beziehenden Personen unterstützen. Bei der konkreten Umsetzung ist den vorstehend genannten Bedenken und Vorbehalten aber Rechnung zu tragen.

2. Neuregelung des Finanzierungsmechanismus

Heute richtet sich der Beitrag des Bundes an die IV nach deren Ausgaben. Diese Koppelung ist unzweckmässig und setzt falsche Anreize. Wir unterstützen deshalb die vorgesehene Neuregelung, wonach der Bundesbeitrag unabhängig von der Entwicklung der IV-Ausgaben ausgerichtet wird und sich nur noch nach Kriterien bemisst, die von der IV nicht beeinflusst werden können. Diese Lösung schafft Transparenz bezüglich der Rechnung der IV, setzt die richtigen Anreize und trägt insgesamt zur Sanierung der IV bei.

3. Wettbewerb beim Erwerb von Hilfsmitteln

Die Einführung des Wettbewerbes bei der Beschaffung von Hilfsmitteln wird im Grundsatz unterstützt. Es ist aber zu verhindern, dass die Einsparungen auf Kosten von Beratung und Qualität gehen, womit der Nutzen der Hilfsmittel für die invaliden Personen vermindert würde.

4. Assistenzbeitrag

Mit dem Assistenzbeitrag soll eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit einer Behinderung gefördert und dem Grundsatz «ambulant vor stationär» Nachachtung verschafft werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüssen. Vorbehalte bestehen aber bezüglich der konkreten Umsetzung bzw. der zugrunde liegenden Annahmen. Fragwürdig erscheint uns zunächst, dass mit dem Ziel der Kostenneutralität die anerkannten Leistungserbringerinnen und -erbringer beschränkt werden. So sind etwa die Hilfeleistungen von direkten Familienangehörigen vom Assistenzbeitrag ausgeschlossen, was mehrheitlich Frauen trifft. Abzulehnen ist die Halbierung der Hilfenentschädigung bei Personen in Heimen. Dieser Massnahme liegt die Überlegung zugrunde, dass mittels des Instruments des Assistenz-

beitrages Heimaustritte erfolgen bzw. Heimeintritte verhindert werden können, was zu einer Entlastung der Kantone und Gemeinden im Heimbereich führen würde. Die angenommene Anzahl Heimaustritte bzw. verhinderter Heimeintritte erachten wir aber als zu hoch. Dies wird zum einen durch das laufende Pilotprojekt «Assistenzbudget» belegt. Zum anderen muss davon ausgegangen werden, dass nur wenige Heimbewohnerinnen und -bewohner aufgrund ihrer persönlichen Umstände fähig oder bereit sind, die Pflichten, die mit der Stellung einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers einhergehen, wahrzunehmen. Von einer Kompensation der wegfallenden Hilflosenentschädigung kann demnach nicht ausgegangen werden. Stattdessen sind erhebliche Mehrkosten für die Kantone zu erwarten. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass durch die Einführung des Assistenzbeitrages die Bedarfsplanung für stationäre Invalideneinrichtungen, die mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf den 1. Januar 2008 auf die Kantone übertragen wurde, erheblich erschwert würde.

5. Weitere Massnahmen

Mit dem vorliegenden Massnahmenpaket soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die IV-Stellen, wo dies sinnvoll ist, direkt und dezentral mit Anbietern von Massnahmen beruflicher Art sowie von Integrationsmassnahmen Verträge abschliessen können. Diese Neuregelung begrünnen wir. Hingegen lehnen wir die Begrenzung des rückwirkenden Anspruchs auf Hilflosenentschädigung auf zwölf Monate sowie die Streichung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige im Heim ab. Mit der NFA wurde die gegenseitige Finanzierung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen abschliessend geregelt. Dass der Bund im Nachgang dazu mit der Aufhebung der Hilflosenentschädigung und des Kostgeldbeitrages für Minderjährige im Heim ein einzelnes Kostenelement herausgreift und einseitig auf die Kantone verschiebt, ist bereits aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen.

6. Redaktionelle Hinweise

Im Sinne einer einheitlichen Terminologie und der sprachlichen Gleichstellung ist in Art. 21^{ter} Abs. 1 des Entwurfs die Formulierung «die versicherte Person» der Bezeichnung «der Versicherte» vorzuziehen.

Die Marginale zu lit. a der Schlussbestimmungen lautet: «a. Revision bestehender Renten, auf die nach Art. 7 Abs. 2 ATSG 16 kein Anspruch besteht». Wir gehen davon aus, dass es sich bei der Erwähnung der Zahl 16 um ein Versehen handelt. Gleichzeitig möchten wir auch darauf hinweisen, dass nach unserem Dafürhalten das Marginale zu kurz greift. Die Schlussbestimmung befasst sich nicht nur mit der Aufhebung, son-

dern auch mit der Herabsetzung von Renten. Wir schlagen deshalb folgende neue Formulierung vor: «Revision bestehender Renten, auf die nach Art. 7 Abs. 2 ATSG kein Anspruch besteht *oder die herabzusetzen sind*».

C. Schlussbemerkungen

Bis Ende 2009 ist ein Anstieg des Schuldenberges der IV auf rund 14 Mrd. Franken zu erwarten. Die Schulden werden vom Fonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Fonds), der letztes Jahr aufgrund der Finanzkrise selber einen herben Rückschlag in Milliardenhöhe in Kauf nehmen musste, gedeckt und durch die IV und den Bund verzinst. Das Defizit der IV stellt nicht nur für die AHV, sondern auch für die Kantone ein erhebliches finanzielles Risiko dar. Daher müssen ein Scheitern des Sanierungsprozesses der Invalidenversicherung und die Anhäufung weiterer Schulden unter allen Umständen vermieden werden. Die Durchführung eines Sanierungsverfahrens ist deshalb zwingend notwendig. Allerdings ist zu wünschen, dass der Bund ein Gesamtkonzept vorlege, das auch sämtliche Auswirkungen auf die Kantone berücksichtigt. Berechnungen haben anfängliche Mehrbelastungen der Kantone bis 15 Mio. Franken ergeben, nachdem die vom Bundesamt für Sozialversicherungen erwarteten Entlastungen durch die Wiedereingliederung der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger und die Ausrichtung von Assistenzbeiträgen erst ab 2018 voll wirken sollen, die Kompensationen zulasten der Kantone aber sofort anfallen. Ohne die Streichung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Kostgeld für Minderjährige im Heim würden sich zusätzliche Mehrbelastungen für den Kanton Zürich von anfänglich knapp 9 Mio. Franken pro Jahr ergeben. Zumindest längerfristig muss aber die Erwartung bestehen, dass die Revision mit jährlichen Einsparungen auch die Kantone entlastet.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi