

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 29. September 2010

### **1435. Entwurf und erläuternder Bericht zum zweiten Massnahmenpaket zur 6. IV-Revision (Vernehmlassung)**

Mit Schreiben vom 25. Juni 2010 unterbreitet das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Vorentwurf und den erläuternden Bericht zum zweiten Massnahmenpaket der 6. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) zur Stellungnahme. Dieses zweite Paket umfasst acht Massnahmen:

- Es soll ein lineares Rentensystem eingeführt werden, welches das geltende abgestufte System (40–49% Invaliditätsgrad =  $\frac{1}{4}$  Rente, 50–59% Invaliditätsgrad =  $\frac{1}{2}$  Rente, 60–69% Invaliditätsgrad =  $\frac{3}{4}$  Rente und 70–100% Invaliditätsgrad = ganze Rente) ersetzt. Mit diesem linearen System sollen einerseits die sich aus dem abgestuften System ergebenden Schwelleneffekte gemildert und der Grundsatz «Arbeit muss sich lohnen» gestärkt werden. Das neue System hat zudem zur Folge, dass im Bereich von 50% bis 79% – zum Teil bis 99% – Invaliditätsgrad die (Teil-)Renten gekürzt werden, während sich im Bereich von 40% bis 50% Invaliditätsgrad etwas höhere Rentenansprüche ergeben.
- Die Eingliederung insbesondere psychisch Behinderter, die heute rund 40% der Rentnerinnen und Rentner stellen, soll weiter verstärkt und der Verbleib im Arbeitsmarkt nach Möglichkeit gewährleistet werden. Dafür wird unter anderem die Früherfassung ausgedehnt, die zeitliche Befristung von Integrationsmassnahmen aufgehoben und der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Beiträge während der Durchführung von Integrationsmassnahmen erweitert. Zur Verankerung der Prävention ist zudem eine eingliederungsorientierte Beratung und Begleitung von Versicherten und Arbeitgebenden vorgesehen.
- Der Rentenbetrag für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern wird an die tatsächlichen durch Kinder verursachten Zusatzkosten gemäss Äquivalenzskalen der OECD und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe angepasst. Der Ansatz für die Kinderrente wird von gegenwärtig 40% auf 30% der Invalidenrente herabgesetzt.
- Mit einer neuen Regelung bezüglich der Reisekosten soll die Kostenübernahme wieder auf die vom Gesetzgeber ursprünglich vorgesehene Leistung begrenzt werden.
- Die berufliche Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern soll effizienter ausgestaltet werden.
- Es ist geplant, die Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe zumindest für die Zeit der Zusatzfinanzierung (2011 bis 2017) nicht mehr der Teuerung anzupassen und überdies zu begrenzen.

- Zur Entschuldung der IV sieht die Revision eine an den Bestand der flüssigen Mittel und der Anlagen des IV-Fonds gekoppelte Rückzahlung vor. Liegt der Bestand bei 50% oder mehr einer Jahresausgabe, wird der Überschuss vollumfänglich der AHV überwiesen. Liegt der Bestand darunter, erfolgt keine Rückzahlung.
- Mit einem Interventionsmechanismus soll das finanzielle Gleichgewicht der Invalidenversicherung (IV) langfristig sichergestellt werden. Dabei werden zwei Varianten zur Diskussion gestellt. Fällt der Stand des IV-Fonds unter 40% einer Jahresausgabe, muss der Bundesrat gemäss beiden Varianten dem Parlament Gesetzesänderungen zum Ausgleich der Rechnung unterbreiten. Zudem erhöht der Bundesrat gemäss Variante 1 den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag an die IV um höchstens 0,2%. Nach Variante 2 muss der Bundesrat die Beiträge erst erhöhen, wenn der Fondsbestand unter 30% fällt. In diesem Fall erfolgt jedoch eine Erhöhung um 0,3% und die Renten sind um 5% zu senken.

Dieses zweite Massnahmenpaket der 6. IV-Revision soll die Rechnung der IV von 2019 bis 2028 um durchschnittlich 800 Mio. Franken pro Jahr entlasten. Damit werden eine auf Dauer angelegte ausgeglichene Rechnung und die Tilgung der Schulden der IV bei der AHV bis 2028 angestrebt.

Aus den Massnahmen ergibt sich eine teilweise Kostenverlagerung auf die Kantone. Diese betrifft namentlich die Ergänzungsleistungen (EL) und die Sozialhilfe. In der nachfolgenden Tabelle sind die finanziellen Auswirkungen des zweiten Massnahmenpaketes der 6. IV-Revision zusammenfassend dargestellt<sup>1</sup> (eingeschlossen die Auswirkungen auf die Kantone allgemein und auf den Kanton Zürich):

Massnahmen	IV-Rechnung	EL (vgl. S. 120)	Kantone insgesamt	Kanton ZH
Neues Rentensystem (vgl. S. 46, 117) <sup>2</sup>	–400	+70	+26	+5
Verstärkte Eingliederung (vgl. S. 63)	–100	–30	–10	–2
Rentnerinnen und Rentner mit Kindern (vgl. S. 72)	–200	+25	+10	+2
Weitere Massnahmen, insbes. Reisekosten (vgl. S. 75)	–20	+5	+2	+0,4
Beiträge private Behindertenhilfe (vgl. S. 78)	–30			
Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern (S. 77)	–50		+20	+4
<b>Total</b>	<b>–800</b>	<b>+70</b>	<b>+48</b>	<b>+9,4</b>
<b>Interventionsmechanismus</b>				
– Variante 1 (Lohnprozente +0,2)	bis –600	0	k. A.	+4,5
– Variante 2 (Lohnprozente +0,3), Kürzung Renten	bis –1200	k. A.	k. A.	+6,75

<sup>1</sup> Jährliche Durchschnittswerte, in Millionen Franken, zu Preisen von 2010 (Wirkungshorizont 2019–2028).

<sup>2</sup> Die Seitenzahlen beziehen sich auf den erläuternden Bericht des Bundesrates.

Die mit der Vorlage verbundene Stossrichtung zur nachhaltigen Sanierung der Invalidenversicherung kann im Grundsatz unterstützt werden. Aufgrund der Kostenfolgen für den Kanton sind gegenüber der Kürzung der Kinderrenten sowie der Einführung des linearen Rentensystems Vorbehalte anzubringen. Abzulehnen sind die Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern und die Plafonierung der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass die Wirkungen dieser Vorlage insbesondere in Bezug auf Prävention und verstärkte Eingliederung psychisch Behinderter ungewiss sind. Der vorliegende Sanierungsplan ist ehrgeizig und mit Risiken behaftet. Gelingt die angestrebte Wiedereingliederung nicht, drohen der IV und den Kantonen zusätzliche Mehrkosten. 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 25. Juni 2010 unterbreiten Sie uns den Vorentwurf und den erläuternden Bericht zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision zur Stellungnahme. Zur Vorlage äussern wir uns wie folgt:

#### ***A. Einleitende Bemerkungen***

Wir unterstützen grundsätzlich das Ziel der 6. IV-Revision, eine nachhaltige Sanierung der Invalidenversicherung zu erreichen. Dabei begrüssen wir einzelne Massnahmen wie die verstärkte Eingliederung vornehmlich psychisch Behinderter, die neue Reisekostenregelung, die verstärkte Betrugsbekämpfung, die vorgesehenen Rückzahlungen zur Entschuldung sowie Variante 1 des Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts. Vorbehalte bestehen infolge der Kostenverlagerung auf die Kantone gegenüber der Kürzung der Kinderrenten und der Einführung des linearen Rentensystems. Abgelehnt werden die vorgesehene Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern und die Plafonierung der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe.

## ***B. Zu den Massnahmen im Einzelnen***

### *1. Anpassung des Rentensystems zur Unterstützung der Eingliederung*

Wir begrüssen im Grundsatz das vorgesehene neue Rentensystem, das die Eingliederung verstärkt unterstützt und die Aufnahme oder Erhöhung der Erwerbstätigkeit belohnt. Eine Angleichung von IV-Grad und Rentenanspruch ist zur Behebung der Schwellenproblematik sinnvoll. Allerdings bestehen unsererseits Vorbehalte bezüglich der erwarteten Wiedereingliederungen. Der Grund liegt darin, dass es letztlich von der Bereitschaft der Rentnerinnen und Rentner, insbesondere aber auch von der Bereitschaft der Arbeitgebenden abhängt, ob eine Wiedereingliederung gelingt. Mit Nachdruck abgelehnt wird hingegen die vorgesehene Berechnung der Renten, da sie zu grossen Einkommensverlusten bei den Bezügerinnen und Bezüger mit einem IV-Grad von 50% und mehr führt. Gelingt es nicht, die gekürzten oder aufgehobenen Renten durch tatsächliches Erwerbseinkommen auszugleichen, erfolgt eine Kostenverlagerung über zusätzliche Ergänzungsleistungen oder allenfalls Sozialhilfe auf die Kantone und Gemeinden. Eine solche Kostenverlagerung ab 2019 von bis zu 400 Mio. Franken jährlich (entspricht der erwarteten Entlastung der Invalidenversicherung) darf nicht ohne flankierende Massnahmen erfolgen. Ein möglicher Ansatz könnte darin bestehen, die IV-Renten auf die realen Beschäftigungsmöglichkeiten im Arbeitsmarkt auszurichten und eine Rentenabstufung in Schritten von jeweils 10% festzulegen (Beispiel: IV-Grad 50%, bestehende Rente = 50%, Rente gemäss Bundesvorschlag = 37,5%, Rente gemäss vorliegendem Vorschlag = 40%).

### *2. Verstärkte Eingliederung und Verbleib im Arbeitsmarkt*

Den vorab auf psychisch Behinderte ausgerichteten Massnahmen kann grundsätzlich zugestimmt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Invaliditätsprävention, der Ausbau der Früherfassung und die Weiterentwicklung der Eingliederungsinstrumente. Wir teilen die Auffassung, dass für eine erfolgreiche Eingliederung auch eine integrierte Beurteilungspraxis unter Einbezug medizinischer und erwerbsbezogener Elemente notwendig ist. Die Wahl der Methode und der Einbezug des Regionalen Ärztlichen Dienstes (RAD) sind dabei aber den Durchführungsstellen zu überlassen. Zudem sollte sich die Koordination der verschiedenen Versicherungsträger im Sozialversicherungsbereich nicht nur auf die Früherfassung und Eingliederungsfähigkeit beschränken, sondern auch bei der Erbringung von Leistungen zur beruflichen Integration im Sinne einer pragmatischen interinstitutionellen Zusammenarbeit erfolgen. Nicht hingenommen werden kann, dass die IV zur eigenen Entlastung auch dann Renten kürzt oder aufhebt, wenn die be-

troffenen Rentenbezügerinnen und -bezüger wegen ihres Alters und/oder ihrer langen Erwerbslosigkeit keine Möglichkeit haben, im freien Arbeitsmarkt unterzukommen. Für die Folgen ihrer zurückliegenden Entscheide muss die IV auch in Zukunft Verantwortung übernehmen. Andernfalls ist über die Sozialhilfeleistungen wiederum eine Kostenverlagerung auf die Kantone zu befürchten.

Wir bezweifeln allerdings, ob es mit dieser Massnahme tatsächlich gelingt, die Kosten um 100 Mio. Franken zu senken.

### *3. Neue Regelung für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern*

Eine Herabsetzung der Kinderrente auf 30% der Invalidenrente lässt sich zur Sanierung der IV (womit im Zeitraum 2019 bis 2028 jährlich durchschnittlich 200 Mio. Franken eingespart werden können) rechtfertigen. Allerdings sollte dadurch das Gesamteinkommen der Rentnerinnen und Rentner mit Kindern nicht tiefer sein als vor der 6. IV-Revision. Zudem würden wir es begrüßen, wenn die Kürzung der Kinderrenten nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes erfolgte, sondern – wie bei der Anpassung der anderen Renten – nach Ablauf einer dreijährigen Übergangsfrist. Wir unterstützen die Massnahme dennoch im Grundsatz, obwohl Kanton und Gemeinden bei den Zusatzleistungen mit Mehrkosten in der Höhe von rund 2 Mio. Franken jährlich rechnen müssen.

### *4. Neue Regelung für Reisekosten*

Mit der vorgesehenen Regelung soll die Übernahme der Reisekosten wieder auf die vom Gesetzgeber ursprünglich vorgesehenen Leistungen begrenzt werden. Diese Regelung dürfte zu einer Mehrbelastung des Kantons von 0,5 Mio. Franken gegenüber einer Entlastung der IV von rund 20 Mio. Franken führen. Vor diesem Hintergrund und in der Erwartung, dass keine weiter gehende Kostenverlagerung erfolgt, können wir uns dieser Regelung anschliessen.

### *5a. Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern*

Die vorgesehene Neugestaltung hat zum Ziel, die Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern effizienter zu gestalten. Damit verbunden sind unter anderem strengere qualitative Anforderungen an die Ausbildungsstätten und die Annäherung der bisherigen IV-Anlehren an die Ausbildungen für leistungstärkere Behinderte. Weiterhin genügend Aufmerksamkeit sollte aber auch den Behinderten mit schwächeren Lern- und Leistungsvoraussetzungen geschenkt werden. Jugendliche, die nach Abschluss der Sonderschulung die berufliche Erstausbildung in der gleichen Einrichtung beginnen, erfahren einen

nahtlosen Übergang von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II. In der Regel profitieren sie dabei von besseren Startvoraussetzungen als diejenigen, welche die Sonderschule im Rahmen einer integrierten Sonderschulung in der Regelschule absolviert haben. Dieser Umstand ist im Rahmen der Leistungen der IV zu berücksichtigen.

Ferner ist im vorliegenden Zusammenhang auf Folgendes hinzuweisen: Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) bezahlt an die Platzierungen der IV-berechtigten Kinder eine halbe Hilflosenentschädigung und ein Kostgeld von Fr. 56 pro Tag. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übernehmen Kantone und Gemeinden die Kosten für Aufenthalt und Pflege in einem Sonderschulheim. Gleichwohl werden die halbe Hilflosenentschädigung und das Kostgeld an die Eltern oder gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter ausgerichtet. Diese Leistungen sind künftig direkt den Kantonen bzw. Gemeinden auszurichten, was in einer entsprechenden Regelung gesetzlich zu verankern ist.

Wenn auch die zur Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern vorgeschlagenen Massnahmen als solche durchaus sinnvoll sind, lehnen wir den vorgesehenen Kostentransfer an die Kantone (Kanton Zürich: rund 4 Mio. Franken) entschieden ab. Stattdessen wäre es wünschenswert, dass der Bund mit den Kantonen eine einvernehmliche Lösung ausarbeitet.

#### *5b. Gewährleistung der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe*

Die vorgesehene Massnahme hat zum Ziel, die Beiträge an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe für die Dauer der Zusatzfinanzierung (2011 bis 2017) zu plafonieren. Die Leistungen der Behindertenorganisationen sind sinnvoll und wichtig, da sie der Verwirklichung des Grundsatzes «ambulant vor stationär» dienen. Der Verzicht auf die Teuerungsanpassung und die Begrenzung der Beiträge würden dazu führen, dass die Kantone ihre Beiträge erhöhen oder die Organisationen zweckmässige Leistungen abbauen oder stationäre Angebote ausgebaut werden müssen. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die Massnahme ab.

#### *6. Verstärkte Betrugsbekämpfung*

Wir begrüssen die vorgesehene Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, die eine wirksame Betrugsbekämpfung in allen Sozialversicherungszweigen ermöglichen soll.

### *7. Entschuldung der Versicherung*

Wir erachten den zur Entschuldung der Versicherung vorgesehenen Rückzahlungsmodus als zielführend.

### *8. Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts*

Die Kantone werden bei Eintreten der Interventionsschwelle als Arbeitgeber mit höheren Lohnnebenkosten belastet. Bei Variante 1 entstehen für den Kanton Zürich geschätzte Mehrkosten in Form von höheren IV-Arbeitgeberbeiträgen von rund 4,5 Mio. Franken jährlich. Bei Variante 2 dürften sich die Mehrkosten auf rund 6,75 Mio. Franken pro Jahr belaufen. Da die Rentenkürzungen gemäss Variante 2 teilweise mit höheren Ergänzungsleistungen kompensiert werden müssten, führt diese Variante über die Lohnnebenkosten hinaus zu weiteren Kosten für die Kantone. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wir die Einführung eines Interventionsmechanismus im Grundsatz befürworten. Aufgrund der Kosten favorisieren wir Variante 1. Aus volkswirtschaftlicher Sicht abzulehnen ist hingegen der vorgesehene Mechanismus zur automatischen Erhöhung des Beitragssatzes.

### **C. Schlussbemerkungen**

Wir erachten die nachhaltige Sanierung der Invalidenversicherung als zwingend. Anzustreben wäre allerdings eine für die Kantone weitgehend kostenneutrale Umsetzung. Die Tendenz des Bundes, die finanziellen Probleme der verschuldeten Sozialversicherungen durch Kostenabwälzungen auf die Kantone und Gemeinden zu lösen, bereitet uns Sorgen und ist für den Kanton Zürich unannehmbar. Wie bereits das erste führt nun auch das zweite Massnahmenpaket der 6. IV-Revision zu einer Kostenverlagerung auf die Kantone. Zudem wird die beschlossene Revision der Arbeitslosenversicherung die Kantone und Gemeinden mit weiteren 100 Mio. Franken pro Jahr belasten. Ferner verteuern kumulierte Erhöhungen der Lohnprozente die Personalkosten. Auf 2011 werden die Lohnprozente für die Erwerbsersatzordnung (EO) um 0,2% und diejenigen für die Arbeitslosenversicherung um 0,2% bis 0,5% erhöht. Dies führt beim Kanton Zürich als Arbeitgeber zu Zusatzkosten von jährlich bis zu 17,6 Mio. Franken. Mit dem für die Sanierung der IV vorgesehenen Interventionsmechanismus kann der Bundesrat, je nach Variante, die Lohnprozente nochmals um bis zu 0,3% erhöhen.

Nach dem Gesagten schlagen wir vor, dass der Bund im Rahmen eines laufenden Controllingverfahrens die Auswirkungen auf die Kantone jährlich misst und bei erheblichen Kostenverschiebungen zulasten der Kantone Massnahmen zu deren Entlastung einleitet. Zumindest

langfristig muss die Erwartung bestehen, dass die vorstehend erwähnten Revisionen auch die Kantone entlasten. Abschliessend fordern wir den Bund auf, ein Gesamtkonzept zu erarbeiten, das sich mit der Sanierung aller Sozialversicherungen auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Kantone befasst.

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



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**