Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 10. September 2019

GRG Nr.	16	AN 10	274

735

Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Barbara Müller und Jacob Auer vom 12. September 2018
"Bericht zur Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt durch die IV Thurgau"

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Ausgangslage

Mit Antrag vom 12. September 2018 wollen die Antragstellenden den Regierungsrat beauftragen, dem Grossen Rat einen Bericht über die Eingliederungswirksamkeit der Massnahmen und Vorgehensweisen der IV-Stelle Thurgau seit der 5. IVG-Revision 2008 vorzulegen. Die 5. IV-Revision verfolgte insbesondere das Ziel, Personen, die seit längerem eine IV-Rente beziehen, wieder ins Erwerbsleben zu integrieren. Der Antrag enthält namentlich dreizehn Fragen, die der Bericht beantworten soll. Insbesondere sei im Kanton Thurgau nie veröffentlicht worden, wie viele IV-Klienten und -Klientinnen, deren Rente gemäss der Intention der 5. IVG-Revision gekürzt oder gestrichen wurde, wieder in den ersten Arbeitsmarkt hätten eingegliedert werden können.

II. Erläuterungen

1. Ziele der 5. IVG-Revision

Die 5. IVG-Revision erfolgte 2008 vor dem Hintergrund, dass die Anzahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger stetig anstieg. Dies brachte soziale und finanzielle Probleme mit sich. In sozialer Hinsicht war festzustellen, dass immer mehr und immer jüngere Personen vom Erwerbsleben ausgeschlossen wurden. In finanzieller Hinsicht überstiegen die wachsenden Ausgaben seit einigen Jahren die Einnahmen. In der Folge verschlechterte sich die Schuld- und Zinssituation der IV zusehends. 2004 schloss die IV mit einem Defizit von mehr als 1.5 Mia. Franken, was eine Verschuldung von insgesamt 6 Mia. Franken nach sich zog. Die 5. IVG-Revision verfolgte v. a. die Ziele, die Neurenten und die damit verbundenen Kosten um 20 Prozent zu senken sowie negative Anreize im Zusammenhang mit der Eingliederung zu beseitigen. Zur Erreichung dieser Ziele wurden ein System zur Früherfassung und Frühintervention etabliert sowie eingliederungsvorbereitende Integrationsmassnahmen geschaffen. Die Erweiterung der Einglie-

derungsmassnahmen wurde mit einem eingeschränkten Zugang zur IV-Rente gepaart umgesetzt. Zudem wurde das IV-Taggeldsystem angepasst, um Konstellationen zu vermeiden, in denen gesundheitlich beeinträchtigte Personen nach Eintritt in die IV finanziell besser dastanden als vorher. Ergänzt wurden diese Hauptmassnahmen durch verschiedene Sparmassnahmen, einer harmonisierten Praxis, der Erhöhung des IV-Beitragssatzes sowie einer Senkung des Bundesbeitrages.

2. Auswirkungen der 5. IVG-Revision

Mit der 5. IVG-Revision erhielten die kantonalen IV-Stellen neue Instrumente. Die Eingliederung der Kunden in den Arbeitsmarkt wurde zum obersten Ziel. Mit den neuen Instrumenten Früherfassung, Frühintervention und Integrationsmassnahmen sowie mit den bisherigen Massnahmen wie berufliche Massnahmen und Arbeitsvermittlung stehen der IV nun eine breite Palette von Eingliederungsmassnahmen offen, die genutzt werden.

Die Früherfassung hat dazu beigetragen, dass mehr Personen mit Invaliditätsrisiko bereits vor einem Stellenverlust und vor einer langen Arbeitsunfähigkeit mit der IV in Kontakt kommen. Es ist einfacher und erfolgreicher, einen Arbeitsplatz zu erhalten, als neue Arbeitsstellen zu finden.

Die Frühintervention hat bewirkt, dass Massnahmen zur beruflichen Eingliederung öfter und schneller ergriffen werden, als vor der 5. IVG-Revision. Es wird ein einzelfallbezogenes Case Management durchgeführt. Durch die Frühintervention hat sich die Wahrscheinlichkeit der beruflichen Eingliederung erhöht.

Die Integrationsmassnahmen haben dazu geführt, dass mehr Personen mit Invaliditätsrisiko an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden konnten. Insbesondere bei Menschen mit psychischen Problemen wurde früher zu rasch die Ausrichtung einer Rente geprüft, anstatt eine Eingliederung zu versuchen. Somit begünstigen auch diese Massnahmen, dass in solchen Fällen weniger bzw. tiefere Renten ausgerichtet werden müssen.

Der neue Art. 29 IVG hat dazu geführt, dass die IV-Anmeldungen viel früher eingereicht werden, was der IV-Stelle wertvolle Zeit und so in Verbindung mit der Frühintervention einen bedeutsamen Handlungsspielraum zur Vermeidung einer Berentung eröffnet. Vor der 5. IVG-Revision konnten Rentenleistungen zwölf Monate vor IV-Anmeldung ausgerichtet werden. Neu sind Rentenleistungen frühestens sechs Monate nach IV-Anmeldung möglich. Dies führte dazu, dass die Abklärungen und Eingliederungen zeitnaher erfolgen. Da eine Eingliederung erfolgreicher ist, je kürzer die Arbeitsunfähigkeit dauerte, ist diese Regelung für die Betroffenen enorm wertvoll.

Insgesamt wurde mit der 5. Revision der vom Gesetzgeber vorgegebene Kulturwandel von einer Renten- zu einer Eingliederungsversicherung vollzogen.

Im Übrigen ist anzuführen, dass das (vom Bund festzusetzende) Budget der kantonalen IV-Stellen seit dem Jahr 2013 eingefroren wurde, u. a. auch die Personalressourcen. Dies führt in den kantonalen IV-Stellen zu einem steigenden Druck auf die Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter, da die Anzahl zu bearbeitender Fälle im selben Zeitraum um rund 30 % zugenommen hat.

3. Beantwortung der im Antrag gestellten Fragen

Vor diesem gesamtschweizerischen Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die im Antrag gestellten Fragen:

1. Gemäss dem Jahresbericht des Sozialversicherungszentrums (SVZ) 2018 betrugen die Auszahlungen insgesamt rund 187 Mio. Franken. Die Einwohnerzahl des Kantons Thurgau betrug 2018 275'488 Personen. Dies ergibt eine Ausgabe von Fr. 679.--/Kopf. Für einen interkantonalen Vergleich sind allerdings die Pro-Kopf-Kosten für versicherte Personen im Erwachsenenalter relevant. Diese werden vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) regelmässig erfasst. Dabei liegen die Kosten der IV-Stelle Thurgau im Jahr 2018 bei Fr. 1'074.--/ versicherter Person im Erwachsenenalter. Im Vergleich dazu betragen die durchschnittlichen Kosten aller IV-Stellen in der Schweiz Fr. 1'192.--/versicherter Person im Erwachsenenalter. Die IV-Ausgaben des Kantons Thurgau liegen damit rund zehn Prozent unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.

2. Die Verfahrensdauer im Kanton Thurgau beträgt bis zum ersten Entscheid durchschnittlich 96 Tage. In den letzten drei Jahren konnte sich das SVZ diesbezüglich deutlich verbessern (2015: 146 Tage, 2016: 137 Tage, 2017: 91 Tage). Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Nachbarkantone wird von diesen nicht veröffentlicht. Jedoch ist die u. E. relevante durchschnittliche Verfahrensdauer aller Kantone bekannt. Diese beträgt 94 Tage, so dass die Verfahrensdauer im Kanton Thurgau derzeit im gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt. Ein Erstentscheid innerhalb von drei Monaten wird den Erwartungen des Antragstellers gerecht.

3. Hinsichtlich der Statistik der Rentengutsprachen ist anzumerken, dass die IV-Stellen seit der 5. IVG-Revision sowohl zu den Eingliederungsmassnahmen als auch zum Rentengesuch Stellung nehmen müssen, was bedeutet, dass regelmässig ein ablehnender Rentenentscheid ergeht, auch wenn eine versicherte Person erfolgreich eingegliedert werden konnte. Oder umgekehrt wird ein ablehnender Entscheid für berufliche Massnahmen erlassen, gleichzeitig aber eine Rente zugesprochen. Die für sich allein stehende Zahl von 50 % negativen Vorbescheiden suggeriert fälschlicherweise, dass die Hälfte der Rentenanträge negativ beurteilt wird. Dies trifft nicht zu, da ein erheblicher Teil dieser Rentendossiers mit einer Eingliederungsmassnahme positiv adressiert wird.

4. 2018 wurden 189 (2017: 190) Beschwerden beim Verwaltungsgericht eingereicht. Das Gericht hat 18 Entscheide bzw. 9 % (2017: 13 Entscheide, 7 %) ganz oder teilweise gutgeheissen.

   Die IV-Stelle hat im Jahr 2018 gesamthaft 12'153 (2017: 12'609) Entscheide erlassen. Stellt man diese Gesamtzahl der Entscheide in Relation zu den vom Verwaltungsgericht gutgeheissenen oder teilweise gutgeheissenen 18 Urteilen im Jahr 2018 (2017: 13), ergibt sich, dass nur 0,15 % (Jahr 2017: 0,10 %) der Entscheide

der IV-Stelle vom Verwaltungsgericht korrigiert wurden.

Beim Bundesgericht wurden im Jahr 2018 betreffend Invalidenversicherung 32 (2017: 18) Beschwerden eingereicht.

5. 2018 wurden vom Bundesgericht betreffend Invalidenversicherung 29 (2017: 15) Urteile gefällt. In 23 Fällen oder 79 % (2017: 94 %) der Fälle wies das Bundesgericht die Beschwerde ab oder trat nicht darauf ein. Von den 29 Bundesgerichtsentscheiden wurde die Beschwerde in einem Fall (4 %) gutgeheissen. In fünf Fällen (17 %) wurde die Sache zur weiteren Abklärung an die IV-Stelle zurückgewiesen.

   Stellt man das vom Bundesgericht zugunsten des Versicherten ergangene Urteil im Jahr 2018 (2017: 1) in Relation zu den 12'153 von der IV-Stelle 2018 gefällten Entscheide, ergibt sich, dass nur 0,01 % (2017: 0,01%) der Entscheide der IV-Stelle vom Bundesgericht korrigiert wurde.

7. 2018 sind 2'284 (2017: 2'194) Erst-/Wiederanmeldungen für Eingliederung/Rente eingegangen. Es wurden 734 (2017: 801) Frühinterventionsmassnahmen durchgeführt (vgl. Jahresbericht SVZ 2018, S. 30). Der Anteil liegt somit bei 32.1% (36.5%).

8. Die KVTG strebt an, nach Möglichkeit Stellen für teilweise arbeitsfähige Personen anzubieten. In verschiedenen Ämtern werden teilweise arbeitsfähige Personen auf verschiedene Arten in den ersten Arbeitsmarkt integriert (Praktikum, befristete Stelle, Aushilfen, Arbeitsversuch). Da Anstellungen generell aber auf Stufe des Amtes erfolgen, ist eine statistische Auswertung für die KVTG nicht möglich. Für die ganze KVTG wird vom Personalamt allerdings die kantonale IV-Stelle regelmässig angefragt, ob für Aushilfen passende Personen zur Verfügung stünden.

9. Der Regierungsrat verweist auf seine Antwort vom 5. Dezember 2017 auf die Interpellation "Finanzielle Auswirkungen der verschärften Praxis der IV" vom 7. Dezember 2016, insbesondere zu Frage 6. Spezifische Massnahmen für Personen, die keine IV-Rente erhalten, sind nicht geplant. Die seit nunmehr 17 Jahren bewährte Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und gegebenenfalls der kommunalen Sozialen Dienste zeigt weiterhin gute Resultate. Generell zeigen die mit der 5. IVG-Revision geschaffenen Voraussetzungen für eine verbesserte Integration in den ersten Arbeitsmarkt Wirkung, konnte die Anzahl Integrationen auf dem ersten Arbeitsmarkt seit 2008 doch vervielfacht werden (2007: 5'800 Personen, 2018: 21'156 Personen).

10./11. Die Invalidenversicherung hat verschiedene Massnahmen zur Verfügung, um nicht nur versicherte Personen, sondern auch deren Arbeitgeber zu unterstützen. Im Merkblatt 4.01 "Leistungen der IV" (vgl. https://www.ahv-iv.ch/p/4.01.d, S. 8 und 9) sind diese aufgeführt:

   - Arbeitsversuch;
   - Einarbeitungszuschuss;
   - Arbeitgeberbeitrag;

- Entschädigung für Beitragserhöhung.

Zudem stehen die Eingliederungsberater der Invalidenversicherungen den Unternehmen im Rahmen eines Arbeitsplatzerhaltes oder bei einer Umplatzierung im Betrieb beratend zur Verfügung. So erhält der Arbeitgeber mit der Übernahme der Kosten für Hilfsmittel für den Arbeitsplatz oder eines Jobcoachings durch die IV wirksame Unterstützung. Es ist indes stets auch ein Engagement seitens des Arbeitgebers erforderlich.

12. Dem Regierungsrat erschliesst sich aufgrund der Ausführungen im Antrag nicht, welche Äusserungen von welchen Mitarbeitenden der kantonalen IV-Stelle angesprochen werden. Sollten sich solche in sachfremder und unwahrer Art und Weise ereignet haben, wäre dies durch die jeweiligen Vorgesetzten der sich äussernden Mitarbeitenden zu unterbinden.

13. Einen umfassenden Vergleich mit dem Kanton Zürich erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend, da in den beiden Kantonen unterschiedliche Voraussetzungen herrschen sowie Sondereffekte vorkommen können, ein Vergleich sehr aufwendig wäre und der Kanton Zürich nicht den bench mark für den Kanton Thurgau darstellt. Entscheidend für die Zielvorgabe ist vielmehr das BSV. Die IV-Stellen in der Schweiz unterstehen nämlich der Aufsicht des BSV. Dieses legt jährlich die Ziele mit jeder IV-Stelle in der Schweiz fest und bestimmt für alle IV-Stellen Wirkungsindikatoren. Die IV-Stelle des Kantons Thurgau wird jedes Jahr während zwei Wochen mittels eines Audits durch mehrere Auditoren des BSV vertieft durchleuchtet. Die Zielerreichung wird u. a. anhand der Indikatoren überprüft. Der Jahresbericht des SVZ führt im Zahlenteil verschiedene Leistungs- und Wirkungsindikatoren in konsolidierter Form auf. Das SVZ Thurgau erfüllt die vom BSV vorgegebenen Ziele grossmehrheitlich.

III. Schlussbemerkungen

Mit der 5. IV-Revision wurde 2008 das Prinzip "Eingliederung vor Rente" gesetzlich verankert und den IV-Stellen die erforderlichen Instrumente in die Hand gegeben. Dass seit 2008 die Anzahl der auf dem ersten Arbeitsmarkt integrierten Personen von 5'800 auf rund 22'000 gesteigert werden konnte, deutet auf einen erfolgreichen Vollzug hin. Das Instrument der Frühintervention hat sich dabei als wertvoll erwiesen, da die Wahrscheinlichkeit einer Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt wesentlich von der Dauer abhängig ist, die eine Person bereits nicht mehr arbeitet. Der Kanton Thurgau weist im Vergleich zu den anderen Kantonen unterdurchschnittliche IV-Kosten je versicherte Person aus und bearbeitet IV-Gesuche dank Effizienzsteigerung und Prozessoptimierung mittlerweile im Durchschnitt innerhalb von drei Monaten, was der gesamtschweizerischen Bearbeitungsdauer entspricht. Die Qualität der Entscheide hat dennoch nicht abgenommen, werden IV-Entscheide vom Verwaltungsgericht oder vom Bundesgericht doch nur höchst selten korrigiert.

Thurgau

IV. Antrag

Insgesamt hat der Regierungsrat mit der vorliegenden Beantwortung die im Auftrag eingereichten Fragen summarisch beantwortet, weshalb sich die Erstellung eines Berichts erübrigt. Aus diesem Grund beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

i.V. Walter Hofstetter