

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 5. Dezember 2017

981

GRG Nr.	16	IN 5	69
---------	----	------	----

Interpellation von Hanspeter Heeb vom 7. Dezember 2016 „Finanzielle Auswirkung der verschärften Praxis der IV“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zu dem vom Interpellanten und 47 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen eingereichten Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Die IV-Stellen der Kantone stehen unter der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV), welches den Vollzug des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) überwacht. Dies bedeutet, dass die IV-Stellen Bundesrecht vollziehen; sie sind in dieser Funktion als Durchführungsorgane des Bundes tätig und werden von diesem entsprechend überprüft. Die IV-Stellen verfügen somit hinsichtlich der Rentenentscheide nur über einen sehr geringen Ermessensspielraum. Auch nehmen sie statistische Auswertungen nur im Rahmen des Leistungsauftrags des BSV vor. Die Kantone verfügen auch hierzu über keine direkten Einflussmöglichkeiten, geschweige denn über Weisungsbefugnisse gegenüber den IV-Stellen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die gestellten Fragen nur teilweise beantworten.

Zu den Fragen eins bis vier kann generell gesagt werden, dass die 5. IV-Revision gemäss der Intention des Bundesrates und des eidgenössischen Parlaments zu einer restriktiveren Praxis in der Anerkennung von Invaliditätsfällen geführt hat. Gleichzeitig wurde im Interesse der Versicherten, der IV selber, der Gesellschaft und schliesslich auch der Sozialhilfe in eine verbesserte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben investiert. Seit dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision konnten jedes Jahr schweizweit mehr Personen im ersten Arbeitsmarkt platziert werden: Waren es 2007 noch 5'800 Personen, stieg die Anzahl bis 2016 bereits auf über 20'000 Personen an.

Insgesamt ergibt sich aus den nachstehend dargelegten Antworten, dass die Auswirkungen der 5. IV-Revision (weniger neue IV-Renten, mehr Wiedereingliederungen in den Arbeitsprozess) differenziert zu betrachten sind. Insbesondere sind die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden zu relativieren und auch die finanziellen Folgen für den Kanton zu beachten.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Die nachstehenden Erläuterungen sollen dem besseren Verständnis der am Ende wiedergegebenen Tabellen dienen.

Die Invalidenversicherung wurde mit der 5. IV-Revision vollständig auf den Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ ausgerichtet. Dafür erhielten die kantonalen IV-Stellen neue Instrumente: Das System der Früherfassung und Frühintervention sowie die Integrationsmassnahmen.

Die *Früherfassung* hat dazu beigetragen, dass mehr Personen mit Invaliditätsrisiko bereits vor einem Stellenverlust und vor einer langen Arbeitsunfähigkeit mit der Invalidenversicherung (IV) in Kontakt kommen. Der Anteil an Personen, die zum Zeitpunkt des ersten Kontakts mit der IV ihren Arbeitsplatz immer noch hatten, stieg schweizweit von 60 % auf 68 %. Das ist deshalb wichtig, weil es einfacher ist, einen Arbeitsplatz zu behalten als einen neuen zu finden.

Die *Frühintervention* hat bewirkt, dass Massnahmen zur beruflichen Eingliederung öfter und schneller ergriffen werden als vor der Revision. Der Anteil der Personen, die davon profitieren, hat schweizweit von 24 % auf 37 % zugenommen. Zudem werden heute 36 % aller Massnahmen bereits in den ersten drei Monaten nach dem Erstkontakt zugesprochen, vorher waren es nur 19 %. Es wird immer ein einzelfallbezogenes Case Management durchgeführt. Durch die Frühintervention erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Eingliederung wesentlich.

Die *Integrationsmassnahmen* schliesslich haben dazu geführt, dass mehr Personen mit Invaliditätsrisiko während maximal zwei Jahren an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden können. Insbesondere bei Menschen mit psychischen Problemen wurde vorher zu rasch die Ausrichtung einer Rente statt einer Eingliederung geprüft. Somit begünstigen auch die Integrationsmassnahmen den Rückgang von Rentenansprüchen.

Hinsichtlich der Statistik der Ablehnungen ist zu vermerken, dass die IV-Stellen seit der 5. IV-Revision sowohl zu den Eingliederungsmassnahmen als auch zum Rentengesuch Stellung nehmen müssen, was bedeutet, dass ein (oftmals ablehnender) Rentenentscheid ergeht, auch wenn eine versicherte Person erfolgreich eingegliedert werden konnte. Dies zeigt sich beim Anteil der Ablehnungen gemäss nachstehender Tabelle, der zwischen dem Jahr 2005 und dem Jahr 2015 um 183 % zugenommen hat, während der Zusprachenanteil um 34 % abgenommen hat.

Dagegen hat sich die Zahl der Rentenkürzungen innerhalb von fünf Jahren um 34 % verringert. Ähnlich verhält es sich mit den Aufhebungen, die um 43 % zurückgingen.

Jahr	Gesuche IV-Rente Anzahl	Ablehnungen		Zusprachen	
		Anzahl	% Anteil	Anzahl	% Anteil
2016	1'823	1'208	66.26	615	33.74
2015	1'856	1'170	63.04	686	36.96
2014	1'709	1'039	60.80	670	39.20
2013	1'747	1'115	63.82	632	36.18
2012	1'829	1'158	63.31	671	36.69
2011	1'866	1'118	59.91	748	40.09
2010	1'575	934	59.30	641	40.70
2009	1'248	570	45.67	678	54.33
2008	1'518	607	39.99	911	60.01
2007	1'230	394	32.03	836	67.97
2006	1'186	430	36.26	756	63.74
2005	1'456	414	28.43	1'042	71.57
Total	17'220	8'949	51.97	8'271	48.03

Zahlen der IV-Stelle Thurgau. Eine Aufschlüsselung nach Gemeinden existiert nicht.

Jahr	Total IV-Renten	Kürzungen von IV-Renten	Aufhebung von IV-Renten
2016	7'118	16	46
2015	7'182	29	46
2014	7'198	13	51
2013	7'241	26	78
2012	7'332	47	104
2011	7'345	44	81
Total		159	360

Diese Zahlen der IV-Stelle Thurgau lassen sich (manuell) nur bis 2011 eruieren

Die IV-Stelle führt keine Statistik über die Aufschlüsselung der vorstehenden Angaben nach Gemeinden, da eine solche Erhebung nicht zu ihrem Vollzugsauftrag gehört.

Fragen 2 und 3

Für die Bestimmung des Invaliditätsgrades wird das Erwerbseinkommen, das die versicherte Person nach Eintritt der Beeinträchtigung und nach Durchführung der medizinischen Behandlung und allfälliger Eingliederungsmassnahmen durch eine ihr zumutbare Tätigkeit bei ausgeglichener Arbeitsmarktlage erzielen könnte (sog. Invalideneinkommen), in Beziehung gesetzt zum Erwerbseinkommen, das sie erzielen könnte, wenn sie nicht beeinträchtigt geworden wäre (sog. Valideneinkommen). Diese Daten werden für die Rentenberechnung jeder versicherten Person ermittelt. Jedoch ermöglichen die der IV-Stelle zur Verfügung stehenden EDV-Programme keine statistischen Auswertungen der Validen- und Invalideneinkommen, wie sie vom Interpellanten gewünscht werden. Diese sind ebenfalls nicht Bestandteil des Vollzugsauftrags der IV-Stelle. Aus dem gleichen Grund sind auch keine Aussagen darüber möglich, wie viele bzw. wie viele frühere IV-Bezüger und IV-Bezügerinnen heute in einem Arbeitsverhältnis stehen und wieder ein Einkommen erzielen.

Frage 4

Auch diese Frage kann nicht beantwortet werden, da auch darüber keine Auswertungen vorgenommen werden können. Die für die Ergänzungsleistungen (EL) zuständige Abteilung prüft bei Eingang einer Anmeldung, ob eine IV-Rente bezogen wird oder nicht. Die Hintergründe für einen IV-Anspruch sind der EL-Abteilung dabei nicht bekannt. Falls keine IV-Rente bezogen wird, besteht in der Regel auch kein Anspruch auf eine EL. Falls die IV eine Teilrente verfügt, kann dies Einfluss auf die Höhe einer EL haben. In diesem Fall wird geprüft, ob einem Versicherten ein hypothetisches Einkommen angerechnet werden muss.

Aufgrund der nachstehenden Tabelle ist ersichtlich, dass fast die Hälfte der IV-Rentnerinnen und -Rentner im Kanton Thurgau auf EL angewiesen ist. Weshalb dies so ist, kann in Ermangelung statistischer Auswertungsmöglichkeiten nicht schlüssig beantwortet werden. Sicherlich führt ein Pflegeheim-Aufenthalt eines IV-Bezügers bzw. einer IV-Bezügerin in der Regel zu einer EL.

	Anzahl Bezüger						Anmeldungen Ergänzungsleistungen**	EL-Bezüger in % der Rentenbezüger	
	AHV*	IV*	Rentner Total	EL zur AHV*	EL zur IV*	EL Total*		AHV	IV
2016	48'721	7'118	55'839	4'947	3'121	8'068	1'621	10.2	43.8
2015	47'505	7'182	54'687	4'822	3'069	7'891	1'626	10.2	42.7
2014	46'155	7'198	53'353	4'694	3'047	7'741	1'511	10.2	42.3
2013	44'836	7'241	52'077	4'635	2'982	7'617	1'654	10.3	41.2
2012	43'695	7'332	51'027	4'489	2'994	7'483	1'480	10.3	40.8
2011	41'818	7'345	49'163	4'320	2'922	7'242	1'653	10.3	39.8
2010	41'437	7'453	48'890	4'088	2'771	6'859	1'477	9.9	37.2
2009	40'712	7'623	48'335	3'982	2'758	6'740	1'562	9.8	36.2
2008	39'700	7'598	47'298	3'775	2'647	6'422	1'548	9.5	34.8

Quellen:

* = BSV

** = SVZ TG

Die Wachstums-Tendenz der Anzahl von IV-Renten beziehenden Personen ist seit 2008 im Kanton Thurgau rückläufig. Genau umgekehrt verhält es sich mit der Zahl von EL-Bezügerinnen und -Bezügern zur IV. Im Weiteren ist aus der Tabelle ersichtlich,

dass von allen 8'068 EL-Bezügern und EL-Bezügerinnen im Jahr 2016 3'121 Personen oder rund 38,7 % eine IV Rente bezogen haben.

Die Abschaffung des sogenannten Karrierezuschlags aufgrund der 5. IV-Revision hat zu tieferen IV-Renten, jedoch zu höheren EL-Leistungen geführt, da die EL die Kürzungen vollumfänglich aufgefangen hat (vgl. Jahresbericht des SVZ 2015). Desgleichen verhält es sich mit der Anpassung der IV-Taggelder und der Kürzung der Leistungen bei Überversicherung.

Das SVZ TG hat im Jahr 2008 rund 38 Mio. Franken EL an IV-Bezüger und -Bezügerinnen ausbezahlt. Im Jahr 2016 waren es aus den genannten Gründen 51 Mio. Franken, was einer Zunahme um 13 Mio. Franken oder 34 % entspricht.

Frage 5

Aus der Beantwortung der Fragen 1-4 geht hervor, dass über die betroffene Personengruppe keine nach Gemeinden aufgeschlüsselten Daten bestehen. Eine seriöse Schätzung der Steuerausfälle pro Gemeinde ist damit unmöglich. Für eine Erhebung müssten die Gemeinden die Steuerunterlagen aller Pflichtigen mit IV-Bezug analysieren und von diesen ergänzende Auskünfte einholen, was einen unzumutbaren Aufwand bedeuten würde, zumal davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Resultate nur beschränkt aussagekräftig wären. Im Weiteren kann die vom Interpellanten in der Begründung angeführte Zahl von 2'000 im Kanton Thurgau betroffenen Personen nicht verifiziert werden. In der Regel beträgt der Thurgauer Anteil am Total schweizerischer Messgrössen 2,5-3 %. Nach dieser Faustregel müsste man im Thurgau somit von 1'250 bis 1'500 betroffenen Personen ausgehen. Zudem beträgt die einfache Steuer bei einem Renteneinkommen von Fr. 40'000.-- (nach Berücksichtigung der weiteren Abzüge) nicht Fr. 1'500.--, sondern rund Fr. 1'250.-- für eine alleinstehende oder Fr. 370.-- für eine verheiratete Person mit IV-Rente. Die Ausfallberechnungen des Interpellanten sind in diesem Sinne zu relativieren. Es lässt sich einzig sagen, dass die EL-Leistungen steuerfrei sind, weshalb überall dort, wo die EL anstelle der IV tritt, Steuerausfälle entstehen. Wie hoch diese sind, lässt sich indessen, wie vorstehend dargelegt, nicht schlüssig ermitteln; das Steuersubstrat (für alle Körperschaften) müsste auf Basis der Ausführungen zu Frage 4 maximal 13 Mio. Franken betragen. Daraus ergäbe sich grob geschätzt ein Ausfall an Staats- und Gemeindesteuern von weniger als 1 Mio. Franken.

Die Gesamtsumme der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) berechnet sich aus dem Bundes-, dem Kantons- und dem Gemeindebeitrag. Der Bundesbeitrag entspricht 7,5 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Die Berechnung erfolgt gestützt auf die monatliche Durchschnittsprämie der OKP. Die Aufteilung auf die Kantone berechnet sich am Anteil der mittleren Wohnbevölkerung. Der Bundesbeitrag für alle Kantone steigt demnach analog des Bevölkerungswachstums des einzelnen Kantons und der Erhöhung der durchschnittlichen OKP-Prämie (gesamtschweizerisch) an. Da sich die Kantons- und Gemeindebeiträge aufgrund des Bundesbeitrages berechnen (§ 11 Abs.1 TG KVG), steigt die IPV-Gesamtsumme jährlich markant an.

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Belastung der IPV zeigt, dass Gemeinden mit über 5'000 Einwohner stärker belastet sind als kleinere Gemeinden. Seit der Änderung der Finanzierungsregelung im Jahr 2014 ist die durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung konstant.

Ebenso sind die Bezügerzahlen seit dem Jahr 2014 konstant: 2014: 71'650 Personen / 2015: 72'320 Personen / 2016: 72'234 Personen.

Aufgrund dieser Daten können aus der „verschärften IV-Praxis“ weder finanzielle Auswirkungen auf die IPV noch Erhöhungen der Bezügerzahlen abgeleitet werden.

Frage 6

Spezifische Massnahmen für Personen, welche keine IV-Rente erhalten, sind nicht geplant. Die Arbeitslosenversicherung ermöglicht aber Massnahmen für diejenigen Personen, welche sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Invalidenversicherung zum Bezug von Leistungen angemeldet sind. Die beiden Ämter haben vor über 15 Jahren die sog. Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) aufgebaut. In einem engen Austausch suchen dabei Spezialistinnen und Spezialisten der beiden Versicherungen die für die betroffene Person jeweils optimale Lösung und ziehen bei Bedarf auch die Sozialen Dienste bei. Der Jahresbericht 2016 gibt Auskunft über die Wirkung des IIZ-Netzwerks:

	2013	2014	2015	2016
Anzahl IIZ Kunden (Doppelanmeldungen RAV – IV)	501	495	558	443
Stellenvermittlungen	72	102	165	191
Platziert in Arbeitsstrukturen	94	113	147	13
Rentenentscheide	13	22	18	9
IV-Taggelder (berufliche Massnahmen)	45	67	73	46
IV Frühinterventionsmassnahmen (FI-Massnahmen)*			16	22
Krankentaggelder	25	12	27	15
Unfalltaggelder	3	0	1	0
Sozialhilfe	71	40	28	21
Wegzug, Ende Rahmenfrist, Verzicht auf Arbeitslosenentschädigung, kein Anspruch	41	76	38	48
Laufende Rahmenfrist	168	177	174	185

*) Während einer FI-Massnahme erhalten die Versicherten weiterhin Taggelder der Arbeitslosenversicherung.

Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass eine zunehmende Zahl von Klientinnen und Klienten beider Versicherungen wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden kann. Damit kann die IIZ als eigentliches Erfolgsmodell bezeichnet werden.

In Bezug auf die vom Interpellanten angesprochene Verschärfung der Situation durch Mindestlöhne, die Arbeitgeber abhalten sollen, Personen mit Leistungsdefiziten zu beschäftigen, ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass bei Gesamtarbeitsverträgen (GAV) die Paritätische Kommission Ausnahmen von den Mindestlöhnen gewähren kann. Für Personen mit beruflicher Tätigkeit ausserhalb eines GAV ist der Leistungslohn massgebend.

Frage 7

Die Finanzlage der meisten Gemeinden hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt, auch wenn vielerorts die Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich zugenommen haben. Die steigenden Belastungen im Gesundheitsbereich sind auch aufgrund der demografischen Entwicklung eine Tatsache. Daran haben sich Kanton und Gemeinden solidarisch zu beteiligen, wobei der Anstieg der Gesundheitskosten beim Kanton weit massiver ausgefallen ist als bei den Gemeinden.

Mit der letzten Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG; RB 613.1) wurde der steigenden Belastung der Gemeinden durch Sozialhilfekosten Rechnung getragen und die Wirkung so weit verstärkt, dass der Kanton bis zur Hälfte der durchschnittlichen Sozialhilfekosten der Gemeinden mitfinanziert. Die kantonalen Beitragsleistungen im Lastenausgleich für Sozialhilfekosten haben sich mit dieser Massnahme von rund 4 Mio. Franken im Jahr 2016 auf 5.7 Mio. Franken im Jahr 2017 erhöht. Die Gemeinden versuchen u. a. mit Integrationsprogrammen, Sozialhilfebezüger wieder in die Arbeitswelt zu integrieren. Solche Integrationskosten fallen ebenfalls unter die kantonal mitfinanzierten Sozialhilfekosten der Gemeinden.

In Bezug auf das vom Interpellanten erwähnte fehlende Steuersubstrat fliessen im Jahr 2017 über den Ressourcenausgleich des Finanzausgleichs rund 6.9 Mio. Franken an Gemeinden mit tiefer Steuerkraft zu (Mindestausstattung). Die steuerkräftigen Gemeinden steuern dazu einen Anteil von 4.8 Mio. Franken bei (horizontale Abschöpfung). Ebenfalls mit der letzten FAG-Revision wurde ein Beitragsrahmen für die Mindestausstattung von 80 % bis 84 % der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft pro Einwohner aufgenommen, um auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können und die Wirkungsweise des Finanzausgleichs zu optimieren. Die Mindestausstattung beträgt seit 2008 unverändert 82 %. Es sei aber daran erinnert, dass in der Regel bei den Zentrumsgemeinden die Steuerkraft stärker zunimmt. Die Ansiedlung neuer steuerpflichtiger Personen (natürliche und juristische) findet tendenziell in den Zentrumsgemeinden statt, was durch die aktuelle Raumplanung noch verstärkt wird. Dadurch erfolgt ein gewisser Ausgleich zwischen wegfallendem Steuersubstrat infolge der 5. IV-Revision und erhöhter Steuereinnahmen dank zusätzlichen Steuerpflichtigen.

Hinsichtlich der Gesundheitskosten plant der Kanton eine Entlastung der Gemeinden, indem diese an die Restfinanzierung der ambulanten Pflege und Hilfe - zusätzlich zum Beitrag an die Restfinanzierung der stationären Pflege - einen weiteren Beitrag des Kantons erhalten sollen. Dazu läuft derzeit ein Vernehmlassungsverfahren.

Bei der IPV besteht kein Handlungsbedarf für eine Entlastung der Gemeinden, da sich aufgrund der 5. IV-Revision weder finanzielle Auswirkungen auf die IPV noch Erhöhungen der Bezügerzahlen ergeben haben (vgl. Frage 5).

Frage 8

Nach dem Gesagten fehlen statistische Grundlagen, die es erlauben würden, allfällige Einsparungen des Kantons bei der EL in ein Verhältnis zu (erfolgreichen) arbeitsmarktlischen Massnahmen der Gemeinden zu setzen und gestützt darauf die Gemeinden zu entschädigen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Zunahme der EL aufgrund der IV-Revision zu einem erheblichen Anteil vom Kanton mitzufinanzieren ist. Der entsprechende Vergleich 2016 (76 Mio. Franken) mit 2008 (57 Mio. Franken) zeigt eine Zunahme von über 33 %. Per Saldo werden also die Kantonsfinanzen durch die Auswirkungen der IV-Revision mindestens in gleichem Ausmass belastet wie die Gemeindefinanzen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach