

Schweizerischer Städteverband
Herr Dr. U. Geissmann
Florastrasse 13
3000 Bern 6

Luzern, 13.12.2004

Stellungnahme zum Entwurf 5. IV-Revision und zur IV-Zusatzfinanzierung

Sehr geehrter Herr Dr. Geissmann
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Städteinitiative Sozialpolitik möchte zum Entwurf der 5. IV-Revision und zur Zusatzfinanzierung wie folgt Stellung nehmen:

Grundsätzliche Erwägungen

Die Städteinitiative begrüsst es sehr, dass durch eine möglichst frühzeitige Erfassung der individuellen Ressourcen, resultatorientierte Lösungen für die Betroffenen erarbeitet werden, die eine bestmögliche (Re-)Integration in die Gesellschaft, insbesondere in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Es ist positiv, dass durch die Schaffung eines Fachstellennetzes (FEB) die Früherkennung und Begleitung von krankheitsbedingt länger arbeitsunfähigen Personen gefördert wird und damit eine konkrete und breite Umsetzung der schon lange geforderten interinstitutionellen Zusammenarbeit erfolgt. Somit ist es wichtig, dass beim Aufbau dieser Institution von Anfang an alle involvierten, bzw. beteiligten Stellen und Institutionen (wie ALV, Sozialhilfe usw.) in den Prozess einbezogen werden. Auch der Aufbau der neuen Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD) wird grundsätzlich begrüsst. Es ist aber entscheidend, dass die RAD von Beginn weg mit genügend qualifiziertem und erfahrenem medizinischen Personal ausgestattet sind, damit sich bei diesen Stellen kein neuer Stau bildet und die Dienste in der Lage sind, eine umfassende und überzeugende Beurteilung vorzunehmen, welche durch ihre Qualität auch die Akzeptanz bei der behandelnden Ärzteschaft erhält. Eine zentrale Aufgabe dieser Dienste muss es sein, das mögliche Eingliederungspotential bzw. die für die Integration entscheidenden Ressourcen der Versicherten aufzuzeigen

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marie-Thérèse Maradan
Ledergerber
Directrice des Affaires
sociales, Fribourg

Geschäftsstelle
Stadt Luzern
Sozialdirektion
Beat Däppeler
Hirschengraben 17
6002 Luzern
T 041 208 81 32
F 041 208 87 39
staedteinitiative
@stadtluzern.ch

www.
staedteinitiative.ch

Secrétariat Suisse
latine
initiative-villes@
lausanne.ch

und richtig einzuschätzen, damit die adäquaten Massnahmen in der Folge an die Hand genommen werden können.

Begrüssenswert ist ebenso der Aufbau zusätzlicher Integrationsmassnahmen, damit die verbliebene Resterwerbsfähigkeit gezielt gefördert und verbessert werden kann. Mit Recht wird darauf hingewiesen, dass diese Massnahmen auch zur Stabilisierung und Verbesserung der gesundheitlichen Situation der Betroffenen dienen. Mit Nachdruck sei aber an dieser Stelle festgehalten, dass wie die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und bei den Transferzahlungen der Sozialhilfe zeigt, selbst in wirtschaftlichen Erholungsphasen nicht für alle Personen, die bereit und in der Lage sind eine Arbeit anzunehmen, auch wirklich ein Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Die Wirtschaft hat nicht in erster Linie die Optik, Vollbeschäftigung zu organisieren.

Viele Gründe – heute oft auch globale Marktkonkurrenz – zwingen Firmen zu Betriebsschliessungen und Arbeitsplatzabbau. Der ständige Reorganisationsdruck durch andauernde Restrukturierungsmassnahmen moderner Unternehmen führt heute oft zu psychischen, psychosomatischen und somatoformen Krankheitsbildern bei den Angestellten. Diese werden oft nicht rechtzeitig erkannt und dadurch entsteht die erhebliche Gefahr einer Chronifizierung. Auf diesem Hintergrund ist der konkrete Einbezug der Wirtschaft in die soziale Verantwortung – etwa in Form der Beteiligung an der neu zu schaffenden Aufsichtskommission über die IV-Stellen – sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Dies darf aber den Blick für diejenigen Betroffenen nicht verstellen, die kaum mehr Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz haben, weil sie den heutigen Leistungsanforderungen der Wirtschaft nicht gewachsen sind. Es müssen deshalb neben der Integration in den 1. Arbeitsmarkt auch bei der Invalidenversicherung Strategien entwickelt werden, wie diese Zielgruppe durch den Aufbau eines ergänzenden Arbeitsmarktes – möglichst in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft – trotzdem ihr Auskommen findet und vor dem gesellschaftlichen Ausschluss mangels Arbeit geschützt wird.

Ausserdem weist die Städteinitiative darauf hin, dass die Entwicklung der Bildungssysteme heute oberste Priorität hat. Obwohl sich die diesbezüglichen Anforderungen der Wirtschaft in den letzten zehn Jahren massiv in Richtung Qualifizierung und Flexibilisierung verändert haben, ist dieser Wandel bei den Bildungssystemen nur sehr beschränkt mitvollzogen worden. So ist die Berufs- und Schulwahl der Volksschulabgänger im gleichen Zeitraum nahezu gleich geblieben. Es macht keinen Sinn, wenn Jugendliche für Berufe ausgebildet werden, die sie mangels Arbeitsplätze später nie ausüben können. Ein solches Berufsbildungssystem birgt die Gefahr von langzeitarbeitslosen jungen Erwachsenen, die gerade in diesem Alterssegment besonders anfällig für die bereits oben genannten, immer häufiger auftretenden

Erkrankungsformen sind und mangels rechtzeitiger Erkennung und Entwicklung neuer Perspektiven schnell zur Chronifizierung des Krankheitszustandes neigen.

Hier müssen unbedingt in den ordentlichen (Berufs-)Bildungssystemen neue präventive Strategien entwickelt werden. Der Bund sollte sich verstärkt für die schulische Erstausbildung, insbesondere auch die Chancengleichheit auf der Sekundarstufe II engagieren, weil hier zukünftig die entscheidenden Weichen für eine erfolgreiche berufliche Integration gestellt werden. Die IV muss deshalb auch bei ihren bisherigen beruflichen Eingliederungsmassnahmen, insbesondere bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung und der Umschulung qualitativ neue Wege gehen, die insbesondere für junge Erwachsene in der IV echte und nachhaltige berufliche Perspektiven aufzeigen.

Es wäre deshalb sehr wichtig, wenn solche für die Problemlösung (nicht nur) bei der IV wesentlichen Strategien nicht auf die nächste Revision der IV verschoben werden. Für eine wirksame Revision ist es heute unumgänglich, den Blick über die eigene Institution hinaus zu öffnen und entsprechende Zusammenarbeitsmöglichkeiten in der Gesetzgebung zu verankern. Zu den einzelnen Massnahmen nimmt die Städteinitiative wie folgt Stellung:

Massnahmen zur Abbremsung der Rentenzunahme

Die Städteinitiative begrüsst diese Massnahmen, weil sie der frühzeitigen Erkennung und fachkundigen (Re-)Integration der Betroffenen sowie der Straffung und Transparenz des Verfahrens dienen. Die grundsätzliche Pflicht an zumutbaren Massnahmen teilnehmen zu müssen, erachtet die Städteinitiative als richtig. Ähnliche Verpflichtungen kennen viele Städte auch bei der Sozialhilfe. Allerdings muss bedacht werden, dass von Sanktionen Betroffene oftmals (evtl. sogar höhere) Leistungen von der Sozialhilfe beziehen können und damit die erhoffte Wirkung der Sanktionen ausbleibt. Hier drängt sich eine gute Zusammenarbeit zwischen den Institutionen auf, die in solchen Fällen auch vom Gesetz her gefordert werden muss. Auch andere Massnahmen, wie die Erhöhung der Mindestbeitragsdauer, können zu einer Mehrbelastung der Sozialhilfe führen. Insgesamt ist die Städteinitiative aber trotzdem mit der Zielrichtung der Massnahmen einverstanden.

Korrektur negativer Anreize

Grundsätzlich begrüsst die Städteinitiative den Abbau negativer Anreize. Für eine wirksame Integrationsarbeit sind aber positive Anreize

unumgänglich. Auch bei der IV gilt: Arbeit muss sich lohnen. An sich ist es durchaus sinnvoll, mittels Übernahme des Taggeldregimes der Arbeitslosenversicherung einen Beitrag zur Harmonisierung zwischen den Institutionen zu leisten. Allerdings sollte diese Änderung auch konsequent umgesetzt werden, da sie sonst nur wieder neue Probleme schafft. So gibt es im Arbeitslosenversicherungsrecht differenzierte und praktikable Bestimmungen, wie der versicherte Verdienst zu berechnen ist (AVIG Art. 23 f und AVIV Art. 37). Diese Regeln wurden auch schon aushilfsweise vom Bundesgericht für die Berechnung anderer arbeitsrechtlicher Leistungen (Krankheitslohn bei Arbeitsverhältnissen mit wechselnden Einsatzzeiten, geschuldeter Lohn bei Abrufarbeitsverhältnissen, u.a.) beigezogen. Solche differenzierten Regelungen fehlen im Revisionsentwurf. Für die konkrete Umsetzung des vorgeschlagenen Taggeldregimes sind sie aber unumgänglich, da durch die zunehmende Flexibilisierung im Arbeitsmarkt das alleinige Abstellen auf den durchschnittlichen Jahresverdienst zu sehr ungerechten Lösungen führen kann. Auch die entsprechenden Regelungen der Verordnung zur Erwerbsersatzordnung (EOV), die gemäss IVV Art. 21 Abs. 1 sinngemäss angewendet werden sollen, sind zu wenig präzise. Ein Vorschlag wäre, auch das System des Zwischenverdienstes aus dem Arbeitslosenversicherungsrecht zu übernehmen, weil es wissenschaftlich belegt eine signifikante Integrationswirkung hat.

Die unter diesem Titel vorgeschlagenen Massnahmen führen – auch wenn wir sie (mit Ausnahme der Wartetage, vgl. weiter unten) grundsätzlich befürworten – zu einer Mehrbelastung der Sozialhilfe bzw. des Systems der Ergänzungsleistungen. Es ist ja nicht immer so, dass die Betroffenen vor der Anmeldung bei der IV eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt haben. Auch hält sich das Problem der working-poor hartnäckig, trotz verschiedener Bestrebungen – zumindest in heiklen Branchen – existenzsichernde Mindestlöhne vorzuschreiben. Das Problem könnte sich durch die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den schweizerischen Arbeitsmarkt noch verstärken. In all diesen Fällen hat das generelle Festhalten an 80% des versicherten Lohnes, am Karrierezuschlag und an den beträchtlich höheren Kindertaggelder (mtl. Fr. 534.- anstatt neu Fr. 178.-) einen gewissen, beim Kindergeld auch gezielt bedarfsorientierten Ausgleich geschaffen. Zumindest müsste die Anwendung der 70%-Regel – wie im Arbeitslosenversicherungsrecht – nach unten beschränkt werden (vgl. AVIG Art. 22 Abs. 2 lit. b). Aus den Unterlagen geht weiter nicht genau hervor, was geschehen soll, wenn Teilnehmende auf ein zukünftiges Eingliederungsprogramm warten. Es darf nicht sein, dass bei Betroffenen, die aus technischen Gründen auf ein Programm warten müssen und in der Region kein geeignetes Überbrückungsprogramm vorfinden, die Sozialhilfe für die daraus entstehenden Kosten aufkommen muss. Die Städteinitiative lehnt daher die Streichung der Wartetage ab.

Sparmassnahmen

Die unter diesem Titel vorgeschlagenen Massnahmen sind keine wirklichen Sparmassnahmen. Die Kosten werden einfach in Richtung Sozialhilfe, Krankenversicherung bzw. Ergänzungsleistungssystem verschoben. Solche unechten Sparmassnahmen auf Kosten anderer Träger der sozialen Sicherung lehnt die Städteinitiative grundsätzlich ab, wenn keine Kompensation in anderen Bereichen erfolgt. Zu den einzelnen Sparmassnahmen hält die Städteinitiative Folgendes fest:

Die erwähnte Finanzierungsänderung im Bereich medizinischer Massnahmen zur beruflichen Eingliederung durch die Krankenversicherung ist abzulehnen, weil durch die Pro-Kopf-Finanzierung der Krankenversicherung einkommensschwache Bevölkerungskreise einer zusätzlichen Prämienlast unterworfen werden. Bei der Neuregelung der Pflegefinanzierung haben einige Städte trotz riesiger Einnahmefälle aus den gleichen Erwägungen bezüglich Prämienlast für Einkommensschwache auf die im KVG postulierte Einforderung der vollständigen Übernahme der Pflegekosten verzichtet. Diese Grundsatzhaltung soll auch hier zum Tragen kommen.

Weiter wird die Aufhebung der laufenden Zusatzrenten postuliert. NeurentnerInnen werden seit Inkrafttreten der 4. IV-Revision diese Leistungen nicht mehr ausbezahlt, allen andern IV-RentnerInnen (wie auch AHV-RentnerInnen) ist ein Besitzstand zugesichert. Es ist eine Grundsatzfrage, ob bisherige Rentenzusagen in Frage gestellt werden sollen. Denkbar wäre auch eine Übergangsfrist von 5 Jahren, die eine allmähliche Anpassung an die neue Rentensituation ermöglichen würde. Auf jeden Fall sind die finanziellen Konsequenzen bei den EL erheblich. Aktuell beziehen 26 % aller IV-RentnerInnen eine EL zur IV. Bei einer Einsparung von 114 Millionen Franken ist davon auszugehen, dass mindestens 30 Millionen EL-Zusatzaufwand entsteht, woran zum Beispiel die Stadt Zürich mit einem nicht zu unterschätzenden Anteil von 7 % partizipiert.

Anpassung der Verzugszinsregelung. Dieser Vorschlag ist grundsätzlich zu begrüssen. Es ist aber zu beachten, dass hier bereits zum zweiten Mal (erstmalig bei der Vorlage zur Verfahrensstraffung) eine Abweichung zum per 1.1.2003 eingeführten ATSG entsteht. Eine Durchlöcherung dieses Gesetzes über Einzelgesetze ist aber klar nicht wünschbar.

Harmonisierung der Praxis

Die Städteinitiative begrüsst die Ausweitung der Bundeszuständigkeit auf die Organisation der IV-Stellen und die neue wirtschaftsräumliche Ausrichtung sehr. Grundsätzlich wird auch die Einsetzung einer Aufsichtskommission begrüsst, die den konkreten Vollzug regeln soll. Da aber, wie bereits erwähnt, die Sozialhilfe und Leistungen der Städte gemäss Ergänzungsleistungsgesetz beträchtlich von der Neuausrichtung der IV betroffen sind sowie in weiten Teilen der Schweiz die Kommunen für deren Organisation, insbesondere für die Ausrichtung der wirtschaftlichen (Sozial-)Hilfe verantwortlich sind, erachtet es die Städteinitiative als unumgänglich, dass die Städte und Gemeinden über ihre entsprechenden Verbände in dieser Kommission vertreten sind. Nur wenn die Kommunen bereits bei der Ausarbeitung der Vollzugsrichtlinien mitwirken können, ist eine wirksame Ausrichtung auf die regionalen Bedürfnisse gesichert.

Erhöhung IV-Beitragssatz

Da die Umsetzung der neuen Integrationsmassnahmen einerseits zu Mehrkosten bei der IV führen, andererseits aber Einsparungen bei der 2. Säule erwartet werden, dank denen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge gesenkt bzw. nicht weiter erhöht werden müssen, ist eine Erhöhung des IV-Beitragssatzes um 0.1 Prozentpunkte gerechtfertigt.

Kürzung des Bundesbeitrages an die IV zur Kompensation der Mehrbelastung des Bundeshaushaltes infolge der Integrationsmassnahmen

Unter der Voraussetzung einer Erhöhung der IV-Lohnbeiträge um 0.1 Prozentpunkte und einer gleichzeitigen Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.8 Prozentpunkte - ohne Bundesanteil - schlägt der Bundesrat vor, den Bundesbeitrag um 1.0 Prozentpunkte auf 36.5 Prozent der IV-Ausgaben zu senken. Gegen diesen Vorschlag ist nichts einzuwenden. Die Städteinitiative erlaubt sich allerdings die Bemerkung, dass durch verschiedene Massnahmen der 5. IV-Revision (Neuregelung Taggelder, Aufhebung Zusatzrente, etc.) die Belastungen für die Sozialhilfe und für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zunehmen. Beide Leistungsarten werden vielerorts mit hohen Anteilen überwiegend durch die Städte und Gemeinden finanziert. Es stellt sich natürlich die Frage, wie die städtischen und kommunalen Finanzhaushalte entlastet werden können. Hiezu sind leider keine Ausführungen ersichtlich.

Vorübergehende Zusatzfinanzierung der IV

Die Notwendigkeit einer finanziellen Sanierung der Invalidenversicherung ist unbestritten. Diese Sanierung wird ohne eine substanzielle Erhöhung der Einnahmen nicht möglich sein. Der Bundesrat schlägt zwei Varianten vor: eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.8 Prozentpunkte bzw. eine Erhöhung der Lohnabzüge ebenfalls um 0.8 Prozentpunkte. Eine Erhöhung des Bundesbeitrags steht aufgrund der Kürzung des Bundesbeitrags folgerichtig nicht zur Debatte. Die Städteinitiative befürwortet die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes, m.a.W. die Besteuerung des Konsums. Es sollen nicht einseitig die Mittel beitragspflichtiger Personen, sondern auch jene der Nichtbeitragspflichtigen, insbesondere der AltersrentnerInnen, herangezogen werden. Wir danken Ihnen für eine sorgfältige Prüfung unserer Anliegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Städteinitiative Sozialpolitik

Der Präsident

Geschäftsleiterin-Stv.

Ruedi Meier

Corinne Sturm Zehnder