

Postulat zur Invalidenversicherung und den Sozialversicherungen im Allgemeinen

Gestützt auf Artikel 44 der Geschäftsordnung des Landtages vom 19. Dezember 2012, Landesgesetzblatt 2013 Nr. 9, reichen die unterzeichneten Abgeordneten folgendes Postulat ein und stellen den Antrag, der Landtag wolle beschliessen:

Die Regierung wird eingeladen zu prüfen, wie die gesetzlich vorgegebenen Integrationsmassnahmen der Invalidenversicherung angepasst werden können, so dass sie auch bei Geringverdienenden wirksam greifen. Gleichzeitig wird die Regierung eingeladen zu prüfen, inwieweit ein „Koordinationsgesetz zu den Sozialversicherungen“, wie es die Schweiz hat, auch in Liechtenstein Verbesserungen bringt.

Begründung:

Die Sozialversicherungen sind in ihren Grundkonzepten schweizerischen Modellen nachempfunden, basieren jedoch auf einer eigenständigen liechtensteinischen Gesetzgebung. Die verfassungsrechtliche Grundlage zu allen Sozialversicherungsgesetzen in Liechtenstein bildet der Art. 26 der liechtensteinischen Verfassung: „Der Staat unterstützt und fördert das Kranken-, Alters-, Invaliden- und Brandschadenversicherungswesen.“

Das liechtensteinische Sozialversicherungsrecht hat sich verstärkt erst seit dem 2. Weltkrieg entwickelt und ist ein bedeutender Teil der Rechtsordnung geworden. Es handelt sich dabei nicht um ein nach einem einheitlichen Konzept geschaffenes, kodifiziertes Rechtssystem, sondern um eine Ansammlung spezifischer Dienstleistungssysteme. Eine Folge davon ist, dass verschiedene Sozialversicherungsgesetze ohne einheitliche Systematik geschaffen wurden. Die Sozialversicherungen sind mit ungenügender Koordination ausgestattet und wurden unmittelbar beeinflusst von den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Zeit. Diese Aufspaltung des Sozialversicherungsrechts kann sowohl die Versicherten benachteiligen als auch eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen erleichtern.

Die Invalidenversicherung IV wurde 1960 eingeführt, in einer Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs. Arbeitskräfte waren gesucht. Auch heute leben wir in einer Zeit des wirtschaftlichen Wachstums, aber auch des wirtschaftlichen Wandels. Es sind Fachkräfte gefragt mit einer hohen Produktivität. Die Arbeitswelt ist einem schnellen technologischen Wandel unterzogen, der mit Begriffen wie Digitalisierung oder Industrie 4.0 umschrieben wird. Einfachere Tätigkeiten, die weniger fachliches Know-how verlangen, gehen verloren. Parallel dazu bringt die Globalisierung neben vielen Vorteilen auch mehr Wettbewerb, was nicht nur positiv ist. Dieser erhöht den Produktivitätsdruck und damit auch den Druck auf Arbeitnehmende. Die Bereitschaft von Arbeitgebern, in diesem komplexen wirtschaftlichen Umfeld noch Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder herabgesetzter Leistungsfähigkeit zu beschäftigen, ist stark rückläufig.

Menschen, die durch eine Krankheit bedingt ihren Beruf nicht mehr ausüben können, hoffen auf Unterstützungsmassnahmen durch die Invalidenversicherung. Eine lebenslange Rente kostet die IV erhebliche Gelder. Entsprechend gilt in der Invalidenversicherung denn auch das Prinzip „Eingliederung vor Rente“: Durch entsprechende Eingliederungsmassnahmen wird versucht, eine Person mit gesundheitlichen Einschränkungen wieder in die Erwerbstätigkeit zu integrieren. Die IV Gesetzgebung bietet dazu hauptsächlich folgende unterstützende Massnahmen:

- Arbeitsversuche mit Taggeldern für die schrittweise berufliche Wiedereingliederung;
- Lohnzuschuss an den Arbeitgeber bei Beschäftigung einer behinderten Person;
- Umschulung in eine neue Tätigkeit bei gleichzeitiger Zahlung von Taggeld.

Für Unterstützungsmassnahmen der IV ist (neben anderen Voraussetzungen) der sogenannte IV-Grad eine wichtige Messgrösse. Der IV-Grad bestimmt

- a) grundsätzlich den Anspruch auf eine Leistung und
- b) den Umfang der Versicherungsleistung.

Der IV-Grad ist eine wirtschaftliche Grösse. Er wird bei Angestellten aufgrund eines Einkommensvergleiches festgestellt: Das Einkommen ohne Behinderung (Valideneinkommen) wird mit einem „gegenwärtig zumutbaren Erwerbseinkommen“ mit Behinderung verglichen. Die Differenz ergibt den IV-Grad (Art. 53 Abs. 6 IVG).

Die IV vergleicht also das vor dem Eintreten der Behinderung erzielte Einkommen mit einem theoretisch möglichen Einkommen mit Behinderung. Letzteres wird anhand der sogenannten Lohnstrukturhebungstabelle LSE ermittelt. Je höher der IV-Grad, desto umfassender die Unterstützungsmassnahmen durch die IV.

Arbeitnehmende in einfacheren Tätigkeiten (Produktion) oder in Niedriglohn-Bereichen wie zum Beispiel der Gastronomie sind bei der Berechnung des IV-Grades benachteiligt: Ihr Valideneinkommen ist bereits so tief, dass im Vergleich mit einem theoretisch möglichen Invalideneinkommen gemäss LSE Tabelle kaum mehr Unterschiede bestehen.

Beispiel:

Valideneinkommen	CHF 65'000 (CHF 5'000x13)
Mit der Behinderung erzielbarer Lohn (gemäss LSE)	CHF 58'500 (CHF 4'500 x 13)
Differenz: CHF 6'500	→ 10% IV-Grad

Damit sind der IV bei einer Wiedereingliederung in eine „angepasste Tätigkeit“ von Gesetzes wegen enge Grenzen gesetzt, denn:

- Permanente Lohnzuschüsse können erst bei einem IV-Grad von 40% gesprochen werden (Art. 45 IVG);
- Um eine Umschulung in eine neue Tätigkeit mit Taggeld verfügt zu erhalten, ist gemäss Gesetz ein IV-Grad von 20% notwendig (Art. 43 IVG).
- Einzig Arbeitsversuche in Form von Taggeldern (3 bis maximal 6 Monate) sind vom Gesetz her einfacher möglich, da sie an keinen festen IV-Grad gebunden sind. Sie werden häufig verfügt mit der Hoffnung, dass sich dadurch eine Arbeitsstelle erhalten lässt oder wenn die Chance auf eine neue Arbeitsstelle gegeben ist.

Versicherte mit einem niedrigen Valideneinkommen kommen bei der Berechnung ihres IV-Grades systembedingt auf einen tiefen IV-Grad, weshalb ihnen die beiden erstgenannten Massnahmen zumeist verwehrt sind. Ihre einzige Möglichkeit besteht darin, sich auf dem ersten Arbeitsmarkt¹ um eine ihrer gesundheitlichen Einschränkung „angepasste Tätigkeit“ zu bewerben.

Umschulungsmassnahmen oder ein Lohnzuschuss wären aber sehr geeignete Instrumente, um Personen nachhaltig und erfolgsversprechend in einer Arbeitstätigkeit zu platzieren, und so die Gefahr vor weiterer Arbeitslosigkeit zu verringern oder ein Abrutschen in die Sozialhilfe zu verhindern. Nach Ansicht der Postulanten lohnt es sich gesamtwirtschaftlich, wenn möglichst viele Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen wieder in die Arbeitswelt integriert werden

¹ Als „erster Arbeitsmarkt“ wird der reguläre Arbeitsmarkt bezeichnet.

können. Die IV hat den Auftrag, die finanziellen Möglichkeiten und die gesetzlichen Massnahmen dazu. Doch der technisch errechnete IV-Grad scheint besonders geringverdienende Prämienzahler von diesen Erfolg versprechenden Massnahmen „Umschulung“ und „Lohnzuschuss“ auszuschliessen, weshalb diese Art der Berechnung über den IV-Grad grundsätzlich hinterfragt werden sollte. Es ist den Postulanten bewusst, dass Anpassungen in der IV-Gesetzgebung allein nicht genügen, um die Chancen von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Der Landtag hat im Jahre 2012 das Postulat zur verbesserten Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsprozess mit grosser Mehrheit an die Regierung überwiesen. Dessen Beantwortung steht noch aus. Dennoch sind die Postulanten überzeugt, dass eine Anpassung der IV-Gesetzgebung ein wichtiges Puzzlestück darstellt zur erfolgreichen Integration von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen in den Arbeitsmarkt.

Im Rahmen dieser Postulats-Beantwortung sollten vor allem folgende Fragen eingehend abgeklärt und erörtert werden:

- a) Der IV-Grad wird anhand eines Einkommensvergleichs bestimmt. Das theoretisch mögliche Einkommen mit Behinderung wird dabei durch die LSE-Tabelle bestimmt. Auf welchen Zahlen beruht diese Tabelle? Beruhen sie auf Lohnerhebungen im Fürstentum Liechtenstein?
- b) Umschulungen werden immer in Kombination mit Taggeldern verfügt. Dazu die folgenden Fragen: Wie viele laufende Umschulungen gab es in den Jahren 2012 - 2016? Um was für Umschulungen handelte es sich? Wie hoch waren die jährlichen Umschulungskosten und wie hoch die jährlichen Ausgaben für Taggelder? Wie hoch war das Valideneinkommen jener Personen, welche eine Umschulung zuerkannt erhielten? Wie viele Gesuche auf Umschulungen wurden abgelehnt? Aus welchen Gründen wurden Ablehnungen ausgesprochen?
- c) Bei der letzten grossen Überarbeitung des IV-Gesetzes im Jahre 2000 (BuA 68/2000) wurde das Instrument des Lohnzuschusses als neue Integrationsmassnahme in die IV-Gesetzgebung eingefügt. Wie hat sich das System des Lohnzuschusses als Integrationsmassnahme entwickelt? Wie hoch war die jährliche Anzahl von laufenden Lohnzuschüssen von 2000 bis 2016?
- d) Damals wurde auch über die Kriterien der Verfügung eines Lohnzuschusses diskutiert: „Bei der Festlegung des zu fördernden Personenkreises bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. In ausländischen Systemen wird zum Teil auf medizinische Kriterien abgestellt. Die Regierung hat sich entschieden, auf eine Grösse zurückzugreifen, die im liechtensteinischen Recht bereits etabliert ist (Invaliditätsgrad). Gefördert werden sollen demnach Personen, die einen gewissen Mindestansatz eines Invaliditätsgrades aufweisen. Die Regierung hat sich entschieden, eine Grenze von 40 Prozent vorzuschlagen...“ (BuA 68/2000, S. 88 – 90). In der Vernehmlassung damals wurden auch tiefere IV-Grade vorgeschlagen. Dazu einige Fragen: Wie viele laufende Lohnzuschüsse gab es im Jahr 2016? Wie viele hätten es bei einem IV-Grad von 30 Prozent sein können? Welches waren die Gesamtausgaben der IV für Lohnzuschüsse im Jahre 2016? Wie hoch wären diese bei einer Absenkung des IV-Grades auf 30 Prozent gewesen?
- e) Im selbigen Bericht und Antrag heisst es auf der Seite 95: „Die Regierung empfiehlt, die IV-Grad-Mindestgrenze für Lohnzuschuss bei 40 Prozent anzusetzen, die praktischen Erfahrungen abzuwarten und danach, wenn sich Handlungsbedarf ergibt, zu reagieren.“ Nach Ansicht der Postulanten besteht Handlungsbedarf – wie sieht dies die Regierung?
- f) In anderen Ländern wird bei der Festlegung des zu fördernden Personenkreises auf andere Kriterien als den wirtschaftlich berechneten IV-Grad zurückgegriffen. Was sind das für Kriterien? Wie könnten sie auf die Verhältnisse in Liechtenstein angepasst werden?

Weiter muss festgestellt werden, dass verschiedenen Sozialversicherungsgesetze ohne einheitliche Systematik und mit ungenügender Koordination geschaffen wurden. Wegen dieser ungenügenden Koordination ergeben sich Unklarheiten: Zum Beispiel sind die Begriffe „Taggelder“ in den verschiedenen Gesetzen verschieden definiert: Das Taggeld in der Invalidenversicherung, der Unfallversicherung und der Krankenversicherung wird auf die Monatstage berechnet und ausbezahlt; das Taggeld in der Arbeitslosenversicherung wird auf die Arbeitstage berechnet und ausbezahlt. Ein weiteres Beispiel: Die Regelung des Sozialversicherungsschutzes ist nicht eindeutig ausgestaltet.

Wenn verschiedene Sozialversicherungen Leistungen gegenüber einem Versicherten erbringen, können sich Nachteile für die Versicherten ergeben. Auch dazu ein Beispiel: Ein Erwerbsloser hat Arbeitslosengeld zugesprochen erhalten innerhalb einer zeitlich definierten Rahmenfrist von 2 Jahren. In dieser Zeit erkrankt er schwer und die Taggeldversicherung der Krankenkasse übernimmt. Die Taggelder der Arbeitslosenversicherung werden entsprechend gestoppt. Nach 9 Monaten ist er wieder gesund und die Arbeitslosenversicherung setzt die Taggeldzahlungen fort. Der Versicherte beginnt sich wieder zu bewerben. Überraschend kommt nun die Meldung von der Arbeitslosenkasse, dass er in zwei Wochen ausgesteuert werde, da die Rahmenfrist ausgelaufen sei. Zugestanden wären ihm von der Arbeitslosenkassa aber noch mehr als 80 Taggelder (4 Monatslöhne), in denen er sich auf die Stellensuche hätte konzentrieren können. Stattdessen wartet der Gang zum Sozialamt.

Mit besserer Koordination und Absprache könnten solche und weitere Unklarheiten und Benachteiligungen beseitigt werden. Die Schweiz hat im Jahre 2000 das „Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts“ verabschiedet, mit dem die verschiedenen Sozialversicherungsgesetze aufeinander abgestimmt wurden. Zudem haben die Versicherten das Recht auf Aufklärung und Beratung sowie unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten. Dieses Gesetz schaffte in der Schweiz eine übergreifende Struktur über die sich während Jahrzehnten unkoordiniert entwickelnden Sozialversicherungsgesetze. Die übergreifenden Koordinationsregeln schafften es, dass Versicherungen wie auch Versicherte Klarheit erlangten. Die Postulanten sind der Ansicht, dass ein entsprechendes Zusatzgesetz zu den Sozialversicherungen auch in Liechtenstein

- a) zu einer Entschlackung der bestehenden individuellen Gesetze beiträgt;
- b) zu einer einheitlichen Regelung der Begriffe führt;
- c) die Leistungen besser aufeinander abstimmt;
- d) bestehende Lücken schliesst und Diskriminierungen beseitigt;
- e) ein erster und wichtiger Schritt hin zu einer Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechtes darstellt.

Vaduz, den 4. September 2017

Georg Kaufmann

Thomas Lageder

Patrick Risch