

Bundesamt für Sozialversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 15. Oktober 2009 HSC

Vernehmlassung zum Entwurf zur 6. IV-Revision

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dieser Vorlage Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Überlegungen

Hintergrund der vorgeschlagenen 6. IV-Revision bildet die seit Beginn der 90er Jahre stark angestiegene Verschuldung der Invalidenversicherung. Zur Optimierung und (Teil-) Sanierung dieser Versicherung wurden die 4. IV-Revision und die 5. IV-Revision beschlossen (in Kraft seit 2004/2008). Beide Revisionen befinden sich noch in der Umsetzungsphase. Mit der vom Volk am 27.9.09 angenommenen IV-Zusatzfinanzierung soll das nach wie vor bestehende Defizit für einen Zeitraum von 7 Jahren wenigstens stabilisiert werden. Die 6. IV-Revision zielt nun auf eine weitergehende Sanierung der IV, konkret umfasst sie eine eingliederungsorientierte Rentenrevision, eine Neuregelung des Finanzierungsmechanismus, mehr Wettbewerb beim Erwerb von Hilfsmitteln sowie die Einführung eines Assistenzbeitrags.

Eingliedern statt Rente – Ja, aber mit realistischen Vorgaben

Deklariertes Ziel der „eingliederungsorientierten Rentenrevision“ ist es, den Bestand von Rentnerinnen und Rentnern (Stand 2005) innert sechs Jahren um 5 % oder 12'500 gewichtete Renten (dies entspricht 16'500 IV-Bezügern/-innen) zu senken. Rund 8'000 Renten soll dadurch „vermieden“ werden, dass Personen mit vermutetem Wiedereingliederungspotential Renten nicht mehr dauerhaft zugesprochen erhielten. Vielmehr würde eine Rente als „Brücke zur Eingliederung“ gewährt, d.h. bei einer späteren, systematisch angesetzten Überprüfung

könnte die Rente auch reduziert oder aufgehoben werden. Konkret betroffen wären Personen mit Diagnosen, die aufgrund einer heute strengeren Praxis keine oder nur ein geringere Rente als bisher erhalten würden (Personen mit schwankendem Gesundheitszustand, (psychische Erkrankungen, verbesserte Behandlungen etc.) sowie junge Personen).

Bei einer zweiten Gruppe von Personen, die bereits IV-Renten beziehen, würden deren Renten überprüft und allenfalls aberkannt, wenn die betreffende Krankheitsform (somatoforme Schmerzstörungen etc.) nach heutigen Kriterien durch „zumutbare Willensanstrengungen“ (!) als überwindbar betrachtet werden kann. Renten würden in solchen Fällen nur noch bei Vorliegen zusätzlicher Kriterien (Komorbidität) gewährt. Konkret ginge es hier um rund 4'500 gewichtete Renten (bzw. 1,8 % des Rentenbestandes).

Die (Re-) Integration von behinderten Menschen ist auch für uns ein sehr wichtiges Ziel. Wir anerkennen, dass die Vorlage für die erwähnten Gruppen (zeitlich befristet) Wiedereingliederungsmassnahmen vorsieht. Die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen hat aber zwei Komponenten: Zum einen müssen die persönlichen Voraussetzungen gegeben bzw. wieder geschaffen werden, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben, zum andern müssen auch Erwerbsmöglichkeiten für Menschen mit eingeschränkten Möglichkeiten bestehen. Die Frage der möglichen Integration kann nicht losgelöst von den konkreten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden.

Hier fragen wir uns ernsthaft, wie gross die Chancen von Menschen nach meist mehrjähriger Invalidität und Absenz vom Arbeitsmarkt sind, eine Stelle zu erhalten, stellen wir doch nur schon erhebliche Schwierigkeiten bei WiedereinsteigerInnen ohne Handicap fest. Massnahmen, die Arbeitgebende verpflichten oder wenigstens nennenswerte Anreize enthalten, Beschäftigte mit Behinderungen einzustellen, bestehen heute nicht, und es finden sich auch keine entsprechenden Vorschläge in dieser 6. Revision. So droht nun die Gefahr, dass die IV-Stellen nach meist aufwändigen Abklärungsmassnahmen zwar ein theoretisches Wiedereingliederungspotential entdecken und in der Folge Renten aberkennen, ohne dass die Betroffenen echte Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Die Folgen solcher IV-„Sanierungsentscheide“ würden sich später in den Sozialbudgets der Kantone und Gemeinden niederschlagen – so wie es diese Instanzen selber auch befürchten.

Das Konzept „eingliederungsorientierte Rentenrevision“ muss – wenn es umgesetzt werden soll, **zwingend** wie folgt **ergänzt** werden:

- **Errichtung eines eingliederungsorientierten Anreizsystems für private und öffentliche Arbeitgebende, Behinderte einzustellen.** Lösungsmöglichkeiten sehen wir in Richtung „Behinderte in % der Beschäftigung“ und z.B. der Möglichkeit, dass die IV die Differenz „marktgerechte Entlohnung – behinderungsgerechte Entlohnung“ übernimmt.
- **Besitzstandgarantie für Rentenbeziehende im Alter 50+.** Dies entspricht der einstimmigen Empfehlung der AHV-Kommission, in der auch der KV Schweiz vertreten ist.

Neuer Finanzierungsmechanismus

Hier soll der heutige Finanzierungsmodus durch eine Neuregelung ersetzt werden, die sich nicht mehr an der konkreten Kostenentwicklung in der IV, sondern an der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung orientiert. Ab 2012 soll der Bundesbeitrag (37,7 % der Ausgaben in 2011) jährlich an die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen angepasst werden¹. Vorteil dieses Systemwechsels wäre, dass im Rahmen der Sanierung der IV erzielte Einnahmen nicht mehr wie heute teilweise auch dem Bund, sondern vollumfänglich (d.h. zu 100 %) der IV zugute kämen.

Wir anerkennen *diesen* Vorteil der Neuregelung. Vorbehalte haben wir jedoch zur Annahme, die Zahl der IV-Fälle entwickle sich zwingend im Gleichschritt der Beschäftigungsentwicklung. Für diese Annahme fehlen uns jedoch die Anhaltspunkte: In den 90er Jahren hat die Zahl der IV-Renten in der damaligen langen Schwächeperiode des Arbeitsmarktes stark zugenommen. Wie sich die seither beschlossene 4. und die 5. IV-Revision genau auswirken, ist heute nicht mit Sicherheit erkennbar. Mit der Neuregelung wird das Risiko des Ausgabenwachstums allein der IV angelastet. Diese Verantwortung kann sie aber institutionell gar nicht wirklich übernehmen. Aufgrund der bestehenden Vorgaben in der Bundesverfassung muss die Verantwortung des Bundes gewahrt bleiben.

- **Wir erachten den Zeitpunkt als verfrüht, den bestehenden Finanzierungsmechanismus abzuändern, bevor gefestigte Erkenntnisse über die Auswirkungen der 4. und 5. IV-Revision vorliegen.**

Wettbewerb beim Erwerb von Hilfsmitteln

Wir erachten es als dringend nötig, den Hilfsmittelmarkt vermehrt dem Wettbewerb auszusetzen. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass hier in der Tat zum Teil stark überhöhte Preise gefordert werden. Das geschätzte Kostensparpotential von rund 50 Mio. Franken muss genutzt werden.

- **Wir unterstützen die vorgesehene gesetzliche Verankerung für Vergabeverfahren.**

Assistenzbetrag

Wir begrüßen die vorgeschlagene Einführung eines Assistenzbeitrages. Dieser würde es etlichen Behinderten (nach den Angaben in der Vorlage rund 3'100 Personen) ermöglichen, ihre Betreuung selbstständig zu organisieren und vermehrt zu Hause statt in einem Heim zu leben. Die Massnahmen tragen zweifellos zur Integration behinderter Menschen bei.

¹ Die Mehrwertsteuereinnahmen würden um allfällige Satzänderungen bereinigt. Diskontierungsfaktor wäre der Quotient aus Rentenindex gem. Art. 33ter Abs. 2 AHVG und dem vom BFS ermittelten Lohnindex. Davon würde noch der Beitrag an die Hilfslosenentschädigung abgezogen.

Konkret könnten Menschen mit Behinderungen für die benötigten Hilfeleistungen selber Personen anstellen („Arbeitgebermodell“), und an die anfallenden Kosten würde die IV einen Assistenzbeitrag von Fr. 30. (bzw. Fr. 50. — für Nachtdienst) leisten. Allerdings vermag hier die Begründung für den Ausschluss von direkten Familienmitgliedern nicht zu überzeugen. Ausgangspunkt sind die Bedürfnisse der behinderten Person. Wirtschaftlich geht es darum, kostspielige Heimaufenthalte zu vermeiden bzw. auch Austritte aus dem Heim zu ermöglichen. Beide Zielsetzungen werden aber kaum gefördert, wenn man von den Familienangehörigen – konkret sind es wohl meistens Frauen – weiterhin Gratisarbeit verlangt. Zwar bieten die Betreuungsgutschriften der AHV und die Ausgestaltung der Hilflosenentschädigung gewisse Abgeltungsmöglichkeiten, gleichwohl sind wir der Ansicht, dass der prinzipielle Ausschluss von Familienangehörigen nochmals überdacht werden muss.

Weiter sind wir der Ansicht, dass die Limitierung der Betreuungsansätze auf 30 bzw. 50 Franken pro Stunde im Arbeitgebermodell zu tief angesetzt ist. Die Gefahr, dass die Qualität der Leistungen so nicht gesichert werden kann und dass dadurch in etlichen Fällen Assistenzlösungen an dieser Hürde scheitern, ist nicht von der Hand zu weisen. Das Assistenzmodell darf – gerade wenn es sich nur auf externe Leistungen (Arbeitgebermodell) abstützt – nicht zu Lohndumping und unkoordinierten Konkurrenzierungen (z.B. mit Spitex) im Pflegebereich führen.

Die im Zusammenhang mit der Einführung des Assistenzbeitrags vorgeschlagene Senkung der Hilflosenentschädigung für Versicherte, die sich in einem Heim aufhalten, erachten wir als problematisch. Auch den geforderten Selbstbehalt erachten wir als systemfremd und kontraproduktiv: Betroffene, die heute mangels finanzieller Mittel gezwungen sind, im Heim zu leben, werden den Selbstbehalt nicht aufbringen können.

Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 7b Sanktionen

Neu soll gemäss Vorschlag bei Entscheid über die Kürzung oder Verweigerung der Rente die „wirtschaftliche Lage“ nicht mehr berücksichtigt werden. Dieser Vorschlag ist für uns unverständlich. Die geltende Bestimmung ist erst mit der 5. IV-Revision eingeführt worden. Eine Änderung ohne Auswertung der Erfahrungen seit der 5. IV-Revision erachten wir als nicht sinnvoll. Zu klären ist auch das Verhältnis zum Verfassungsauftrag (Art. 112 BV), der ganz klar von der Existenzsicherung spricht und zusätzlich auch das Ziel der Wiedereingliederung nennt.

Art. 18 c Arbeitsversuche

Die in Absatz 1 vorgesehene maximale Dauer von Arbeitsversuchen von 180 Tagen erachten wir als ungenügend, sie muss höher angesetzt werden. IV-Versicherte, die als Folge einer Rentenrevision wieder in den Arbeitsmarkt eintreten sollen, dürften mit dem Tempo und den

Erfordernissen der Arbeitswelt in vielen Fällen nicht mehr vertraut sein. In begründeten Fällen müssen auch Arbeitsversuche von längerer Dauer möglich sein. Diese Bestimmung ist entsprechend abzuändern.

Art. 32 (neu) Neubemessung des Invaliditätsgrades in besonderen Fällen

Hier ist unseres Erachtens ein Verweis auf Art. 17 ATSG erforderlich, der diesen Fall bereits regelt.

Art. 33 (neu) Anspruch bei erneuter Arbeitsunfähigkeit

Dieser Artikel zielt darauf ab, sowohl der versicherten Person wie der Arbeitgeberin einen Schutz anzubieten, falls sich erneut eine gesundheitsbedingte Leistungseinbusse nach erfolgter Eingliederung einstellt. Wir unterstützen diese Zielsetzung. In der vorgeschlagenen Ausgestaltung ergeben sich jedoch Fragezeichen. Gemäss Vorschlag würde bei Arbeitsunfähigkeit nach 30 Tagen wieder die frühere Rente ausbezahlt. Renten sind jedoch für den Sachverhalt *Erwerbsunfähigkeit* bestimmt, nicht jedoch für „Arbeitsunfähigkeit, wo Taggelder angemessen wären. Dieser Punkt müsste geklärt werden.

Abschliessende Bemerkung

Zu den Kernaufgaben der IV gehört gemäss Art. 112. BV die „**angemessene Existenzsicherung**“ bei Invalidität. In Artikel 112 b BV wird der Bund zusätzlich verpflichtet, die **Eingliederung aktiv zu fördern**. Diese Ziele sind auch für uns als Angestelltenorganisation zentral. Die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen hat aber zwei Komponenten: Zum einen müssen die persönlichen Voraussetzungen gegeben bzw. wieder geschaffen werden, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben, zum anderen müssen aber auch Erwerbsmöglichkeiten für Menschen mit eingeschränkten Möglichkeiten bestehen. **Die Frage der möglichen Integration kann nicht losgelöst von den konkreten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden.** Dieses letztere Erfordernis ist im vorliegenden Entwurf zu wenig ausgeleuchtet. Die Vorlage muss entsprechend überprüft werden.

Freundliche Grüsse

Kaufmännischer Verband Schweiz

lic. iur. Peter Kyburz
Generalsekretär

lic. iur. Barbara Gisi
Leiterin Angestelltenpolitik