

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 7. Oktober 2010

Vernehmlassung 6. IV-Revision, 2. Massnahmenpaket (Revision 6b)

Sehr geehrte Damen und Herren

Danke für die Einladung zur Stellungnahme zum zweiten Paket der 6. IV-Revision (6b). Wir möchten uns nicht nur zu den von Ihnen vorgeschlagenen acht Massnahmenbereichen äussern, sondern vorweg grundsätzlich zu unserer Einschätzung und zur sozialpolitischen Tragbarkeit der vom Bundesrat mit der Revision eingeschlagenen Sozialversicherungspolitik.

1 Grundsätzliche Bemerkungen und Einschätzungen

Wir erlauben uns angesichts der Tragweite der vorgeschlagenen Revision etwas ausführlichere Grundsatzbemerkungen.

Unser Fazit vorweg: Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) erachtet den vorliegenden Entwurf zur IV-Revision 6b als unausgewogen. Er trägt weite Strecken die Züge einer provokativ einseitigen Abbauvorlage. Dabei besteht kein dringlicher Handlungsbedarf. Die hektische Kadenz von Gesetzesrevisionen ist ein Risiko für die Rechtssicherheit. Die 5. IV-Revision hat schon zu einer beachtlichen Reduktion der Neurenten geführt und den Trend der 90er-Jahre mehr als gebrochen. Solange keine seriöse Evaluation dieser Revision vorliegt, die weitere Massnahmen begründen würde, ist eine derart grundlegende IVG-Revision nicht angezeigt.

Die von den politisch blockierten Bundesbehörden während 20 Jahren fahrlässig herbeigeführte Überschuldung der IV soll gemäss Ihrem Vorschlag allein von den heutigen und künftigen Betroffenen mittels einschneidenden Leistungskürzungen abgebaut werden. Der Bund schleicht sich so aus der finanziellen Verantwortung, überträgt die Sanierungslasten ab 2018 auf die Behinderten, die sie nicht verursacht haben. Die Einführung der IV im Jahr 1960 war ein grosser sozialpolitischer Fortschritt. Die vorliegende Revision stellt ihn grundlegend infrage.

Erstmals droht mit einem Systemwechsel die Kürzung bestehender, schon heute sehr bescheidener Renten. Der Verfassungsauftrag zur Existenzsicherung im Invaliditätsfall wird dadurch noch mehr verunmöglicht. Das an sich unbestrittene Eingliederungsziel erhält absolute Priorität, obwohl es ohne politische Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt bzw. bei den Arbeitgebern völlig unrealistisch bleiben muss. Hingegen wird der finanzielle und bürokratische Druck auf gesundheit-

lich beeinträchtigte Arbeitnehmende gemäss Entwurf systematisch erhöht. Ihr Recht, im Invaliditätsfall auf einen zuverlässigen Versicherungsschutz zählen zu können, wird relativiert.

Der SGB kann einer solchen Revision nicht zustimmen und verlangt eine grundlegende Überarbeitung, die sich auf eine seriöse Wirkungsanalyse der 5. IV-Revision stützt, sozialpolitisch ausgewogen ist und für das nötige finanzielle Gleichgewicht zusätzliche Einnahmen beantragt.

Rechts- und sozialstaatlich fragwürdige Rentenkürzungen

Die IV-Revision 6b erweckt mit verschleiernenden Begriffen, wie „stufenloses Rentensystem“ oder „Neuregelung für Rentnerinnen mit Kindern“ den Eindruck von Verbesserungen. Tatsache ist, dass sie erstmals in der Geschichte der Schweizer Sozialversicherungen bestehende Rentenanprüche insgesamt erheblich kürzt. Mit dem neuen „stufenlosen Rentensystem“ würden laufende Renteneinkommen um bis 37,5 % gekürzt. Zwar wird behauptet, dass eine stufenlose, nach Invaliditätsgrad definierte Ausrichtung der Renten ein Anreiz zur Eingliederung geben würde, wegen wegfallender Einkommensverluste (Schwelleneffekt) der erwerbsbedingten bisherigen Umstufung. Dies ist aber nicht glaubwürdig: Der Spareffekt bei bisherigen Renten von 200 Millionen jährlich bis 2018 und 170 Millionen für 2019 bis 2028 und bei den Neurenten von 120 bzw. 230 Millionen zeigt das massgebliche Sparmotiv der Massnahme klar. Ab 2019 würden insgesamt pro Jahr 400 Millionen bei den ohnehin tiefen IV-Renten weggespart.

Angesichts der Tatsache, dass nur knapp ein Drittel der IV-Rentnerinnen und –Rentner ein Erwerbseinkommen erzielen, bedeutet dies für die Betroffenen einen unerträglichen Einkommensverlust, weil der Eingliederungsanreiz gar nicht wirken kann. Dass die „Stufenlosigkeit“ erst bei 40 % IV-Grad – notabene weiterhin mit einer ¼-Rente! – beginnt und nur bei 5 % der Renten mit einer Erhöhung, hingegen bei 39 % (ausgerechnet bei IV-Graden zwischen 50 und 79 %) mit Renteneinbussen gerechnet wird, zeigt u. E. zusätzlich, dass nicht die Eingliederung, sondern der Abbau gemeint ist.

Bei der ebenfalls vorgesehenen Kürzung der Kinderrente von 40 auf 30 % wird das Sparmotiv mit 180 bis 200 Millionen jährlich wenigstens nicht verschleiert. Das heisst für alle, die kein Erwerbseinkommen haben und besonders für Schwerbehinderte mit über 70 % IV-Grad einen sozial nicht haltbaren Rentenabbau. Dies ist wegen der vorgesehenen fortwährenden Überprüfung der IV-Grade zudem ein Abbau von Rechtsicherheit.

Diese Spar-Massnahmen haben eine grundsätzliche Dimension: Sie sind rechts- und sozialstaatlich inakzeptabel.

Einseitige Sanierung nur zulasten der IV-Betroffenen

Der SGB bestreitet den Sanierungsbedarf, d.h. die Entschuldung, der IV nicht. Aus dem im Anhang zum erläuternden Bericht auf Seite 131 präsentierten IV-Finanzhaushalt bis 2030 ist jedoch ersichtlich, dass bereits die Massnahmen der IV-Revision 6a im Jahr 2019 zu einer fast ausgeglichenen Jahresrechnung führen dürften. Vorsichtig gerechnet braucht es für ein stabiles Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben bis ins Jahr 2028 kaum mehr als 300 Millionen. Die in der IV-Revision 6b gesparten 800 Millionen sind also weit übertrieben und der Leistungsabbau nicht gerechtfertigt.

Gemäss IV-Finanzhaushalt wird nach Ablauf der Zusatzfinanzierung im Jahr 2019 die geschätzte IV-Schuld bei der AHV noch 10 Milliarden Franken betragen. Niemand bestreitet, dass sie schnell abgebaut werden muss. Sie darf u. E. aber keinesfalls mit Leistungsabbau einseitig von den Be-

hinderten selber bezahlt werden. Die Verantwortung dafür liegt weder bei den heutigen, noch bei den künftigen Rentnerinnen und Rentnern, sondern einzig und allein bei den Bundesbehörden. Der Bundesrat interpretiert den Auftrag des Parlaments zur 6. IV-Revision zu einseitig, wenn er auch den Schuldenabbau mit Leistungskürzungen finanzieren will.

Alles was mit der IV-Schuld zusammenhängt, muss u. E. vom Bund getragen werden. Die schon geltende befristete Finanzierung der Zinskosten durch den Bund ist ein Schritt in die richtige Richtung. Diese Massnahme muss und kann über das Jahr 2017 hinaus weiter geführt werden. Die höchstens 340 Millionen sind für die Bundeskasse tragbar und wegen der vergangenen Versäumnisse auch legitimiert.

Die einseitig auf Leistungsabbau ausgerichteten Sanierungsmassnahmen erwecken den Eindruck, dass die IV-Finanzierungsprobleme mit organisatorischen und strukturellen versicherungseigenen Massnahmen beeinflusst werden können. Sie treffen somit ausschliesslich die Betroffenen, die nur Nachteile davon haben. Die entscheidenden Ursachen der Zunahme der Kosten sind aber objektiver Art: Der zunehmende Anteil an 55- bis 65-Jährigen hat bekanntlich ein höheres IV-Risiko. Das erhöhte AHV-Alter der Frauen verzögert den Übertritt aus der IV. Zudem tragen die höhere Lebenserwartung der seit Geburt Gebrechlichen, der teure medizinische Fortschritt sowie der von Rationalisierung geprägte Arbeitsmarkt ohne Nischen für Behinderte objektiv zur Kostensteigerung bei. Dies alles rechtfertigt eine Beitragserhöhung.

Der SGB erachtet höhere Beiträge um 0,1 bis 0,2 Lohnprozente als legitim und tragbar. Sie würden die IV-Rechnung mit 300 - 600 Millionen Franken entlasten. Wir sind aber auch klar der Meinung, dass für die IV-Schuld insgesamt der Bund verantwortlich ist. Eine ratenweise Abzahlung der 10 Milliarden wäre finanzpolitisch durchaus verkraftbar und würde die Zinslast des Bundes gleichzeitig reduzieren. Wir würden diese IV-Entschuldung einer Beitragserhöhung vorziehen.

Erhebliche neue Lasten für EL und Sozialhilfe

Im erläuternden Bericht (u.a. p. 120) wird die Kostenverlagerung auf die Ergänzungsleistungen (EL) u. E. mit durchschnittlich 100 Millionen jährlich zwischen 2019 und 2028 völlig unterschätzt. Die vorgesehenen massiven Rentensenkungen bei den Erwachsenen und Kindern wird dazu führen, dass weit über die heute 37 % der IV-Rentenbezüger von EL-Beiträgen abhängig werden. Dies vor allem auch, weil mit dem neuen Rentensystem erhoffte Eingliederungsanreize am nicht ausreichenden Arbeitsangebot scheitern werden. Kommt hinzu, dass EL-Ansprüche zwar gesetzlich geregelt sind, für die Betroffenen aber nicht gleich bedeutend sind, wie der Rechtsanspruch auf eine Rente. Damit ist, wie oben erwähnt, die Rechtssicherheit tangiert. Ganz zu schweigen von der im Bericht kaum gewichteten Sozialhilfe. Sie dürfte schon wegen des neuen Rentensystems mit längeren Verfahren und stets neuen Überprüfungen mehr in Anspruch genommen werden. Eine unwürdige Situation für die Betroffenen. Und die Kantone und Gemeinden werden somit hohe Zusatzlasten zu tragen haben. Diese müssen noch seriöser abgeschätzt werden.

2 Zu den einzelnen Massnahmenbereichen

Nach den ausführlichen Grundsatzbemerkungen gegen den einseitigen Leistungsabbau, halten wir uns zu den von Ihnen vorgeschlagenen Massnahmenbereichen so kurz wie möglich:

Neues „stufenloses“ Rentensystem (Art. 28b)

Dieser Massnahmenbereich ist das Kernstück des vorgeschlagenen Leistungsabbaus. Sie wollen damit im Durchschnitt jährlich 400 Millionen einsparen. Schon das Adjektiv „stufenlos“ ist unrichtig, weil die heutige Einstiegsstufe von 40-Prozent-Invalidität für eine Viertelrente (25 %) weiterhin gilt. Der Vorschlag schafft aber die heutigen Nachfolgestufen ab, die bei einer 50-Prozent-Invalidität ein halbe Rente, bei 60-Prozent-Invalidität eine Dreiviertelrente und ab 70-Prozent-Invalidität eine ganze Rente gewährt. Dieses Stufensystem soll also ab IV-Grad 40 % stufenlos ersetzt werden, wobei für jedes zusätzliche Invaliditäts-Grad-Prozent 1,25 % auf die Viertelrente von 25 % hinzu geschlagen wird. Dies bedeutet, der Rentenprozentanteil hinkt immer hinter dem Invaliditätsgrad hinterher: Ein 50 % IV-Grad führt nur zu einer Teilrente von 37,5 % und bei 70 % IV-Grad statt zur bisherigen Vollrente nur zu einer „stufenlosen“ Teilrente von 62,5 %. Ausgerechnet die stark behinderten Menschen mit etwas unter oder über 70 % IV-Grad werden eine massive Renteneinbusse erleiden. Wer heute mit 70 % Invalidität eine Vollrente von 1'800 Franken erhalten hat, müsste künftig noch mit 1'125 Franken durchkommen. Weit weg von einer Existenzsicherung mittels IV-Rente und somit verfassungswidrig und inakzeptabel!

Diese reine Sparübung gegen die bisher geltende Rentensicherheit wird mit dem angeblichen Anreiz zur Eingliederung („Arbeit soll sich lohnen“) gerechtfertigt. Dabei geht der erläuternde Bericht mit diversen Beispielen immer davon aus, dass die „Restverwerbsfähigkeit“ real verwertet werden kann. Die Erfahrung zeigt, dass dies nicht zutrifft. Der Arbeitsmarkt wird diesbezüglich in absehbarer Zeit kaum liquider werden. Die Beispiele gehen in der Regel auch von einer Zusatzrente der 2. Säule aus, was ebenfalls mehrheitlich unrealistisch ist. Für die Fälle unterhalb 40 % Invalidität könnte der Arbeitsanreiz der Stufenlosigkeit (wie gemäss UVG) allenfalls noch Sinn machen. Typischerweise verzichtet der Entwurf darauf, denn sie würde zu Mehrkosten führen . . .

Typisch für den Geist des Entwurfs ist es auch, dass die aus Sicht der Rechtssicherheit an sich fragliche Überprüfung der bisherigen Renten nur für über 50 % IV-Grad vorgesehen ist, wo Kosten gespart werden können. Immerhin erspart der den über 55jährigen Rentnerinnen und Rentnern zugestandene Besitzstand diesen die bürokratische Schikane. Das begrüssen wir.

Der SGB wendet sich selbstverständlich auch nicht gegen den Vorschlag, bei über 80-Prozent-Invalidität die volle Rente auszurichten, wenn ein Invalideneinkommen nicht realisiert wird. Für einen wirkungsvollen Eingliederungsanreiz müsste diese Regelung auch für tiefere IV-Grade gelten.

Der SGB lehnt das neue Rentensystem kategorisch ab. Es verstösst gegen die Rechtssicherheit, verfehlt das angebliche Ziel der Eingliederung, bedeutet einen sozial nicht verantwortbaren Rentenabbau und ist ein unzumutbarer bürokratischer Aufwand. Dies gilt auch für die vorgesehene (notabene nicht konsequente) Anpassung der BVG-Renten an das neue System.

Gekürzte Kinderrenten (Art. 38 Abs. 1)

Der Entwurf will die IV-Rechnung zusätzlich mit durchschnittlich 200 Millionen jährlich entlasten und dafür die Kinderrenten von 40 auf 30 % einer Vollrente senken. Zur Begründung verweist der erläuternde Bericht (p. 64) auf angeblich vergleichsweise zu hohe IV-Kinderrenten gemessen an den Äquivalenzskalen der OECD oder der SKOS. Ausgehend von der Tatsache, dass die IV-Renten schon klein sind und mit dem neuen Rentensystem noch gekürzt werden sollen, ist diese zusätzliche Kürzung sozial nicht vertretbar. Es handelt sich immerhin um Beträge zwischen 114 und 228 Franken monatlich, die auf kleinen Einkommen weggenommen werden.

Der SGB lehnt die Kürzung der Kinderrenten ab.

Ergänzende Eingliederungsinstrumente

Der SGB unterstützt selbstverständlich vermehrte Eingliederungsanstrengungen. Sie sollten aber nicht zur Alibiübung verkommen. Wenn im erläuternden Bericht von 20 zusätzlichen Fachpersonen (schweizweit!) die Rede ist und 30 zusätzlichen Ärzten (die aber kaum primär zur Eingliederung tätig sein werden), fragen wir uns nach der Effizienz dieser immerhin 10 Millionen Franken kostenden Massnahme. Insgesamt sind sogar nicht näher beschriebene Eingliederungsinvestitionen (inklusive „externe Dienstleistungen“) von jährlich zwischen 50 und 60 Millionen vorgesehen. Wenn schon Anreize, müssen sie beim Arbeitgeber ansetzen (z.B. ein Quoten- oder Bonussystem).

Die frühe Beratung der Arbeitgeber (gem. Art. 7cbis) begrüssen wir, insbesondere, weil sie der nötigen Früherfassung, die zu Recht grundsätzlich gefördert wird (Art. 3a und 3b), von kritischen Situationen am Arbeitsplatz dienen soll. Dass aber auf diese Beratung kein gesetzlicher Anspruch bestehen soll, ist nicht nachvollziehbar.

Fraglich erscheint uns auch, wozu eine gesetzliche Definition der „Eingliederungsfähigkeit“ gut sein soll. Sie wird gemäss Entwurf (Art. 7c ter et quater) ausschliesslich von der IV-Stelle bestimmt. Es wäre u. E. äussert fraglich, wenn diese Feststellung negativ präjudizierend auf den Rentenbescheid wirken würde.

In dieser Beziehung sehr fragwürdig ist der im Entwurf (Art. 28) neu geregelte Rentenanspruch. Er soll erst entstehen, wenn die Erwerbsfähigkeit nicht mehr durch eine zumutbare Eingliederungsmassnahme verbessert oder erhalten werden kann. Diese auf den ersten Blick harmlose Bedingung kann im konkreten Fall zu einer willkürlich verlängerten Wartezeit bis zum Rentenentscheid führen. Längere Wartezeiten vermindern die Rechtsicherheit und führen auch zu nicht vertretbaren Kostenverlagerungen auf die Sozialhilfe.

Der SGB lehnt deshalb den Artikel 28 in dieser unklaren Formulierung ab.

Betrugsbekämpfung

Der SGB befürwortet die Betrugsbekämpfung bei allen Sozialversicherungen. Missbräuche schaden der Versicherung und den Versicherten. Wir sind aber auch der Meinung, dass das Gesetz nicht über dieses Ziel hinausschiessen darf. Insbesondere dürfen rechtsstaatliche Grundsätze keinesfalls aufgegeben werden. Wir sehen diese insbesondere mit den im Entwurf gemachten Vorschlägen zu Art. 42 und 52a ATSG grundlegend infrage gestellt. Damit sollen schon beim Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug oder wenn Rückforderungen als uneinbringlich eingeschätzt werden, die Leistungen vorsorglich eingestellt (Art. 52a) und für diese Massnahme erst noch das rechtliche Gehör verweigert werden. Dies öffnet der Verwaltungswillkür Tür und Tor und stellt den möglichen finanziellen Verlust der Versicherung über das Recht der Versicherten auf eine IV-Leistung. Es besteht somit die Gefahr, dass unbescholtenen Bürgerinnen und Bürgern mit gesundheitlicher Beeinträchtigung über längere Zeit zu Unrecht eine ihnen zustehende Leistung vorenthalten wird. Der Gesetzgeber darf sich nicht zu solchen Übertreibungen hinreissen lassen. Sie könnten eine unzumutbare soziale Härte bedeuten.

Der SGB lehnt diese rechtsstaatlich nicht haltbaren Verschärfungen im ATSG ab.

3 Schuldenregelung und Interventionsmechanismus zum finanziellen Ausgleich

Wie bereits oben ausgeführt, ist der SGB der Ansicht, dass für die Schulden der IV weder die Versicherung noch die Versicherten verantwortlich sind und deshalb die Schulden in irgendeiner Form vom Bund zu tilgen sind.

Deshalb äusseren wir uns nicht zur vorgesehenen *Schuldentilgung* mittels IV-Überschüssen für den Fall, dass der IV-Fonds 50 % einer Jahresausgabe überschreitet. Zwar unterstützen wir die Tilgung der Schulden beim AHV-Fonds sehr, erachten dafür aber wie oben dargelegt den Bund als verantwortlich. Man kann sich auch fragen, ob die IV nicht mit einer höheren Reserve als 50 % einer Jahresausgabe ausgestattet sein müsste.

Zur Sicherung des IV-Fondsbestands schlägt der Entwurf mit dem Art. 79b zwei Varianten zur Intervention im Falle abnehmender Fondsreserven vor. Die Variante 1 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, beim Fondsstand von 40 % die Beiträge um höchstens 0,2 Lohnprozente zu erhöhen und der Bundesversammlung innert eines Jahres nach der Beitragserhöhung eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Mit Variante 2 muss der Bundesrat beim Fondsstand von 40 % eine Gesetzesvorlage für den finanziellen Ausgleich unterbreiten, erhält aber erst beim Fondsstand von 30 % bzw. nach der allfälligen Untätigkeit des Parlaments die Kompetenz zur Beitragserhöhung von 0,3 Lohnprozenten und muss gleichzeitig die Renten um 5 % kürzen.

Beide Varianten lassen eine völlige Überschuldung mangels politischer Beschlüsse zu. Die zweite Variante ist sogar noch ein Anreiz zur Verzögerung und sieht eine für die Betroffenen nicht nachvollziehbare ungerechte und unsoziale happige Rentenkürzung vor.

Der SGB kann sich den beiden Varianten deshalb nicht anschliessen und verlangt im Sinne der oben gemachten Entschuldungs- und Beitragsanträge eine nachhaltige IV-Finanzierung.

Eventualiter befürworten wir Variante 1.

Uns vorliegende Informationen weisen darauf hin, dass die IV-Revision 6b auf begründeten erheblichen Widerstand stösst. Der von Ihnen eingeschlagene extreme Weg ist nicht mehrheitsfähig. Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Argumente und erwarten eine grundlegende Überarbeitung der vorgeschlagenen Politik.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident

Rolf Zimmermann
Geschäftsführender Sekretär