

Herr
Yves Rossier
Direktor
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, den 1. Dezember 2004

Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten im Vernehmlassungsverfahren zur 5. IV-Revision

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur 5. IV-Revision Stellung nehmen zu können. Die Schweizerische Gleichstellungskonferenz (SGK) äussert sich nicht zu allen Themen der Vorlage. Es werden die aus Gleichstellungssicht wichtigsten sozialpolitischen Punkte aufgegriffen.

I. Grundsätzliches

Die Ziele der bundesrätlichen Vorschläge – Wachstum der Zahl der Rentner/innen abbremsern, Anreize zur Integration verbessern, Sparen – werden begrüsst. Allerdings müssen die einzelnen Massnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf alle Behinderten, behinderte Frauen im Speziellen sowie der (meist weiblichen) Betreuungspersonen genau überprüft werden.

In Massnahme F 44 des Aktionsplanes der Schweiz der Interdepartementalen Arbeitsgruppe, Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing, wurde 1999 angeregt, dass die Invalidenversicherung im Rahmen der 4. IV-Revision systematisch auf direkte und indirekte Diskriminierungen zu überprüfen sei. Diese Überprüfung ist bisher nicht erfolgt. Eine im Rahmen des NFP 35 (Frauen in Recht und Gesellschaft) durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, dass im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Frauen und Männern in der IV nach wie vor zahlreiche Probleme existieren.

Die SGK beantragt, dass die systematische Überprüfung der IV auf direkte und indirekte Diskriminierungen im Rahmen der 5. IV-Revision nun durchgeführt wird.

Der Bundesrat spricht davon, dem Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen. Die vorgeschlagenen Massnahmen haben aber ausschliesslich die Versicherten im Visier; die Arbeitgeber dagegen sind – wenn überhaupt - nur unverbindlich und indirekt angesprochen. Hinter vordergründig gut tönenden Massnahmen versteckt sich eine unausgewogene Sparvorlage.

Mit einzelnen Massnahmen sollen angeblich Kosten gespart werden. Das trifft aber nicht zu – die Kosten werden nur verschoben: Im Bereich der mit Taggeldern kombinierten Integrationsmassnahmen wird z.B. davon ausgegangen, dass die Fehlbeträge durch Ergänzungsleistungen oder die Sozialhilfe zu decken sind, wenn das Taggeld nicht existenzsichernd ist.

Die SGK wehrt sich nicht grundsätzlich dagegen, dass Kosten gespart werden, fragt aber kritisch nach, wo, auf wessen Kosten und unter welchen Bedingungen dies geschieht.

II. Einzelne Punkte der Vernehmlassungsvorlage

Früherkennung und Begleitung

Im Rahmen der 5. IV-Revision wird vorgeschlagen, ein System zur Früherkennung und Begleitung (FEB) zu schaffen. Dieses soll zwei Phasen haben, je nachdem, in welcher Phase einer Krankheit sich eine Person befindet. In der ersten (formlosen) Phase sind die versicherte Person und die Arbeitgeberschaft angesprochen. In der zweiten Phase können auch der behandelnde Arzt oder die Ärztin, eine allfällige Taggeldversicherung, ein regionaler Dienst der IV (RAD) sowie Organe der IV und der Arbeitslosenversicherung einbezogen werden.

Wie die konkrete Umsetzung der FEB aussehen soll, ist noch offen. Der vorgeschlagene Ansatz, welcher ursprünglich als eines der Kernstücke der 5. IVG-Revision betrachtet wurde, um der ständig steigenden Zahl von Neurentnerinnen und -rentnern zu begegnen, ist offensichtlich in keiner Weise ausgereift und konkretisiert. Die Vorlage sieht zur Zeit auch nur zwei bis drei Pilotversuche vor, um dieses neu einzuführende System zu testen und die noch fehlenden Daten zu erheben.

Die SGK regt an, dass im Rahmen der 5. IVG-Revision nicht nur die Durchführung von Pilotversuchen vorgesehen wird, sondern dass die Grundsätze der Früherkennung und Begleitung festgelegt werden.

Insbesondere müssen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die involvierten Versicherungsbranche ins System der FEB eingebunden werden. Während der Phase der Früherkennung und Wiedereingliederung muss ein Kündigungsschutz bestehen und es muss gewährleistet sein, dass von Invalidität bedrohte Menschen in den Unternehmen nicht einfach auf ein Abstellgleis geschoben werden. Der Gefahr einer Einkommensminderung muss während beider Phasen der FEB wirksam begegnet werden.

Zusätzliche Integrationsmassnahmen

Es wird vorgeschlagen, neben den bereits bestehenden Eingliederungsmassnahmen (medizinische Massnahmen, Hilfsmittel, berufliche Eingliederungsmassnahmen, besondere Schulung) zusätzliche Integrationsmassnahmen einzuführen. Genannt werden therapeutische Massnahmen, Frührehabilitation, Arbeitstraining, Auffrischung von Schulkenntnissen, Besuch von Sprachkursen, intensive Arbeitsvermittlung, verbesserte Eingliederungsmöglichkeiten für unqualifizierte Versicherte und Beschäftigungsprogramme.

Mit diesen Massnahmen sollen vor allem psychisch Behinderten und beruflich unqualifizierten Versicherten bessere Chancen zur Wiedereingliederung geboten werden. Weiter soll mit diesen Massnahmen vermieden werden, dass die Betroffenen längere Zeit ohne Beschäftigung bleiben.

Die vorgeschlagenen Massnahmen können erstmals für 2 Jahre zugesprochen und danach um maximal 2 weitere Jahre verlängert werden. Während der Durchführung der Integrationsmassnahmen wird ein Taggeld ausbezahlt, welches an eine verstärkte Mitwirkungspflicht der versicherten Person geknüpft ist. *Die SGK unterstützt die vorgeschlagenen Massnahmen:* Sie sind problemorientiert und kommen verschiedenen seit längerem gestellten Forderungen nach (z.B. Sprachkurse, therapeutische Massnahmen, Höherqualifizierung).

Von den gesetzlich bereits vorgesehenen Eingliederungsmassnahmen profitieren Frauen in der Praxis deutlich weniger als Männer. Obwohl das Gesetz vorsieht, dass bei Frauen und Männern bei Invalidität gleichermaßen in erster Linie die berufliche Eingliederung anzustreben sei, wird den Frauen häufig eine tiefer qualifizierte Erwerbstätigkeit zugemutet, welche keine Umschulung erfordert. Mitunter wird auch die Erwerbstätigkeit bei Frauen für unzumutbar erklärt und man strebt lediglich ihre "Eingliederung in den häuslichen Aufgabenbereich" an. *Dieser seit längerer Zeit erkannten Problematik muss bei den neu einzuführenden Integrationsmassnahmen energisch begegnet werden.* Aus Gleichstellungssicht ist besonders darauf zu achten, auf welche Art und Weise die Triage beim Zusprechen der Integrationsmassnahmen vorgenommen wird, damit sich keine Kriterien und Praktiken einschleichen, die Frauen zusätzlich benachteiligen.

Mitwirkungspflicht der Versicherten

Die Verletzung der Mitwirkungspflicht der versicherten Person soll Auswirkungen nicht nur auf die Auszahlung von Taggeldern, sondern auch auf die Höhe einer allfälligen künftigen Rente haben. Diesen Vorschlag findet die SGK problematisch, denn betroffen sind insbesondere Menschen mit psychischen und intellektuellen Beeinträchtigungen sowie solche mit stark schwankendem Krankheitsbild. *Hier sind besondere Schulungs- und Qualitätssicherungsmassnahmen beim Personal der IV-Stellen unerlässlich.*

Angleichung des Taggeldsystems an dasjenige der Arbeitslosenversicherung

Mit der 4. IV-Revision wurde das IV-Taggeld neu konzipiert und in der Höhe demjenigen der Unfallversicherung angepasst. Eine Besonderheit, die für Frauen besonders von Bedeutung ist, ist die Mindestgarantie für Personen mit kleinen Einkommen und für Nichterwerbstätige.

In Zukunft soll sich die Höhe und Abstufung der Taggelder nach dem System der Arbeitslosenversicherung richten. Die Mindestgarantie soll aufgehoben werden. Die Taggelder sollen zunächst 80 % des versicherten Verdienstes für Versicherte mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern, 70 % für solche ohne Unterhaltspflichten betragen. Die Aufhebung der Mindestgarantie hat zur Folge, dass nicht erwerbstätige Personen, die im Haushalt tätig sind, in Zukunft kein Taggeld mehr beanspruchen können.

Bei der Arbeitslosenversicherung handelt es sich um eine reine Erwerbstätigenversicherung. In der Invalidenversicherung sind sowohl Erwerbstätige wie auch Nichterwerbstätige versichert. Die Valorisierung der unentgeltlich ausgeführten Tätigkeit (Haus-, Betreuungs- und Erziehungsarbeit) ist ein zentrales Gleichstellungsanliegen. Die wichtigen Revisionen der Neunzigerjahre (welche zum Beispiel die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften einführten) waren ein Schritt auf dem Weg zur Gleichbehandlung der beiden für die Gesellschaft unverzichtbaren Arbeitsformen. Die Höhe (bzw. Tiefe) der IV-Taggelder für Nichterwerbstätige war in diesem Zusammenhang ebenfalls ein Thema der politischen Auseinandersetzung.

Die Aufhebung der Mindestgarantie und die daraus folgende Aufhebung des Taggeldanspruchs für nicht Erwerbstätige ist nicht systemkonform (Angleichung einer Versicherung für die ganze Bevölkerung an einen Sozialversicherungszweig, der nur für Erwerbstätige vorgesehen ist). Er vernichtet ausserdem die bescheidenen gleichstellungsrelevanten Verbesserungen der 4. IV-Revision im Bereich der Taggelder. Die vorgesehene Lösung führt zu einem Standard, der tiefer ist als der bis zur 4. IV-Revision geltende.

Die SGK spricht sich in aller Deutlichkeit gegen diesen Leistungsabbau aus.

Keine Ergänzungsleistungen während der Integrationsmassnahmen

Invalide, die ununterbrochen während mindestens sechs Monaten ein Taggeld der IV beziehen, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

Während der Dauer der Integrationsmassnahmen ist kein Bezug von Ergänzungsleistungen vorgesehen. Dieser Vorschlag ist nicht sachgerecht. Damit werden Personen bei nicht existenzsichernden Taggeldern an die Sozialhilfe überwiesen.

Die SGK beantragt eine Änderung in dem Sinne, dass die Teilnahme an Integrationsmassnahmen unter gleichen Voraussetzungen wie die Eingliederung zum Taggeldanspruch berechtigt.

Anspruch auf IV-Leistungen frühestens ab Anmeldung

Heute kann eine versicherte Person ihre Ansprüche gegenüber der IV auch bei einer späteren Anmeldung wahren, da für den Anspruchsbeginn der Zeitpunkt der eingetretenen Erwerbsunfähigkeit massgeblich ist. Mit der vorgeschlagenen Neuerung sollen Versicherte dazu motiviert werden, sich früher bei der IV anzumelden. Dementsprechend sollen sie früher erfasst, begleitet und im Arbeitsprozess behalten werden können.

Das Ziel, mit dieser Massnahme potentielle IV-Rentner/innen möglichst früh zu erkennen, ist sachgerecht und legitim. Die Regelung wirkt sich aber für folgende Gruppen nachteilig aus:

- Personen, die bisher versuchten, möglichst lange selber durchzukommen,
- Personen mit wenig Bildung oder schlechten Sprachkenntnissen,
- Personen ohne Rechtskenntnisse, die sich nicht beraten lassen.

Vor allem in der ersten Gruppe sind überdurchschnittlich viele Frauen vertreten, die ihre Arbeitspensen reduzierten oder sich aufgrund der verminderten Leistungsfähigkeit ausschliesslich auf den häuslichen Bereich beschränkten.

Diese Versicherten würden aufgrund der vorgeschlagenen Regelung den Anspruch auf Leistungen verlieren, die ihnen aufgrund der Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen sonst zustehen. Die heutige Regelung (Leistungen auch rückwirkend möglich) ist sachgerecht, verhältnismässig und hat sich bewährt. Das anvisierte Ziel kann auch mit besserer Information erreicht werden.

Die SGK spricht sich für die Beibehaltung der bisherigen Regelung aus.

Anspruch auf IV-Leistungen frühestens nach 3 Jahren Beitragsdauer

Die für den Leistungsbezug nötige Beitragsdauer von einem Jahr wurde in der 10. AHV-Revision für die AHV und IV aus Gründen der Gleichbehandlung von in- und ausländischen Versicherten eingeführt. Nun soll sie auf drei Jahre (ursprünglicher Vorschlag: fünf Jahre) festgelegt werden.

Mit dem Vorschlag sollen die angeblich zahlreichen Missbräuche von Ausländer/innen gestoppt werden, welche sich bereits nach einem Jahr Aufenthalt in der Schweiz "vorsorglich" bei der IV anmelden. Wenn dem tatsächlich so wäre und diese Anmeldungen ungerechtfertigterweise zu Rentenzusprüchen führen würden, müssten die IV-Stellen als erstes die Qualität ihrer Arbeit überprüfen.

Der Vorschlag trifft im übrigen nicht nur Ausländer/innen, sondern auch junge Schweizer/innen, welche früh verunfallten oder infolge einer Krankheit erwerbsunfähig wurden oder welche nach einem Auslandsaufenthalt in die Schweiz zurückkehren (und nicht die notwendigen Beitragsjahre vorweisen können). Zudem würde eine nicht zu begründende Ungleichbehandlung von IV- und AHV-Rentnerinnen und -rentnern geschaffen. Der Anspruch auf AHV-Leistungen wie Waisen- und Altersrenten entsteht heute nach einer Beitragsdauer von einem Jahr. Schliesslich müssten zahlreiche Sozialversicherungsabkommen mit verschiedensten Staaten neu ausgehandelt werden.

Die SGK lehnt diesen Vorschlag aus allgemeinen sozialpolitischen Überlegungen ab.

Festlegung des Invaliditätsgrades aufgrund des effektiven Einkommens

Heute wird der Invaliditätsgrad Erwerbstätiger aufgrund eines Vergleichs zwischen einem hypothetischen Einkommen ohne Invalidität und einem möglichen Einkommen mit Invalidität nach medizinischer Behandlung und nach Durchführung von Eingliederungsmassnahmen festgelegt. Neu soll „auf die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse“ abgestellt werden. Der Bundesrat erhofft sich, dass dadurch niedrigere Invaliditätsgrade resultieren und damit niedrigere Renten ausbezahlt werden.

Erwerbstätige Frauen verdienen bei gleicher Tätigkeit wesentlich weniger als Männer und sind häufiger teilzeitlich erwerbstätig. Die Invaliditätsbemessung für nicht- und teilerwerbstätige Personen bildet nach wie vor Gegenstand berechtigter Kritik, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann. Beim Vorschlag in den Vernehmlassungsunterlagen handelt es sich um eine Delegationsnorm an den Bundesrat, die zur Bemessung der Invalidität massgebenden Einkommen zu umschreiben. Die Tragweite der Delegationsnorm ist nicht absehbar. Der Unterlagentext (S. 74) weist darauf hin, dass keineswegs bereits bekannte "Verzerrungen bei der Bemessung der Invalidität", welche sich zu Ungunsten weiblicher Versicherter auswirken, gemeint sind, sondern dass ausschliesslich die Senkung des Invaliditätsgrads von Personen angestrebt wird, die vor Eintritt des Gesundheitsschadens ein überdurchschnittliches Einkommen erzielten.

Die SGK spricht sich gegen eine solche einseitige Korrektur der Bemessung der Invalidität aus. Sollten die Bemessungsgrundlagen geändert werden, gehören die Grundzüge ins Gesetz, damit die Tragweite der Änderung klar wird.

Finanzierung von medizinischen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung durch die Krankenkassen

Nach geltendem Recht übernimmt die IV gemäss Art. 12 IVG medizinische Behandlungen, die nicht vorab auf die Behandlung des Leidens ausgerichtet sind, sondern unmittelbar der beruflichen Eingliederung dienen. In der Praxis wird deshalb ein weitgehend stabilisierter Defektzustand vorausgesetzt. Neu soll die Krankenversicherung für alle medizinischen Behandlungen aufkommen.

Mit einer Verlagerung zur Krankenversicherung werden Kosten von einer aus Lohnprozenten und öffentlichen Geldern finanzierten Versicherung (IV) auf die privaten Haushalte überwält. Es ist davon auszugehen, dass dadurch die Krankenkassenprämien erneut steigen. Diese Erhöhung sowie die neu zu bezahlenden Selbstbehalte werden vollumfänglich "privatisiert". Zudem ist zu befürchten, dass die bisher bei Minderjährigen von nicht-medizinischem Fachpersonal in Schulen durchgeführten Therapien wie beispielsweise Logopädie, Ergotherapie und Psychomotorik nicht mehr im bisherigen Umfang finanziert würden.

Die SGK lehnt den Vorschlag aus allgemeinen sozialpolitischen Überlegungen ab.

Aufhebung der laufenden Zusatzrenten

Mit der 4. IVG-Revision wurden die Zusatzrenten auch in der IV gestrichen. Der Besitzstand für die noch laufenden Renten wurde garantiert. Nun sollen die noch laufenden Zusatzrenten abgeschafft werden.

Die noch laufenden Zusatzrenten decken zum Teil einen Erwerbsausfall, welchen betreuende Angehörige wegen ihrem Einsatz für ihre Ehemänner (selten: Ehefrauen) erleiden. Da eine Assistenzentschädigung, welche diesen Ausfall abgelten würde, noch nicht existiert, *sollen die laufenden Zusatzrenten beibehalten werden.*

Senkung des Kindergeldes

Bis zur 4. IV-Revision betrug das Kindergeld Fr. 20.-/Tag. In der 4. IV-Revision wurde es auf Fr. 18.-/Tag gesenkt. In der 5. IV-Revision soll es auf Fr. 6.-/Tag reduziert werden. Diese Senkung wird mit einem Vergleich mit der durchschnittlichen Höhe der kantonalen Zulagen begründet.

Kindergeld soll den Unterhalt der Kinder von Taggeldbezügerinnen und –bezügern einigermaßen decken. Die Höhe des Kindergeldes muss sich deshalb eher an den Renten als an den (ungenügenden) Kinderzulagen orientieren.

Die SGK beantragt eine Beibehaltung der bisherigen Höhe des Kindergelds.

Aufhebung des Karrierezuschlags

Bei Eintritt der Invalidität bis Alter 45 wird bei der Rentenberechnung ein prozentualer Zuschlag gewährt. Der Zuschlag nimmt umso mehr ab, je älter man bei Eintritt der Invalidität ist. Der (degressive) Zuschlag soll garantieren, dass junge Behinderte nicht lebenslang auf einem tiefen Rentenniveau bleiben. Zu diesem Zweck werden Einkommen im Zeitpunkt des Eintritts der Erwerbsunfähigkeit einer "normal" verlaufenden Berufskarriere pauschal angeglichen.

Zusammen mit den Kinderrenten (40 Prozent der Hauptrente) kann der Karrierezuschlag bewirken, dass das IV-Renteneinkommen höher ausfällt als das zuletzt ohne Invalidität erzielte Erwerbseinkommen. Der Bundesrat ist nun der Meinung, der Karrierezuschlag schaffe falsche Anreize und stehe der Reintegration von jüngeren Behinderten in die Arbeitswelt entgegen.

Die IV-Renten (Haupt- und Kinderrenten) dienen der Existenzsicherung. Die Argumente, die zur Einführung des Karrierezuschlags führten, haben ihre Gültigkeit nach wie vor. Das Sparpotenzial der Aufhebung des Karrierezuschlags rechtfertigt nicht diesen eklatanten Sozialabbau, der mit dem Verfassungsauftrag nicht vereinbar ist.

Die SGK spricht sich gegen die Aufhebung des Karrierezuschlags aus.

Einkommenseinbusse von 20 Prozent als Voraussetzung der Umschulung

Die heutige (umstrittene, vgl. Urteil vom 18.10.2000, I 665/99) Praxis sieht vor, dass eine Erwerbseinbusse von mindestens 20 Prozent ausgewiesen sein muss, damit ein Anspruch auf Umschulung geprüft werden kann. Diese Praxis soll nun auf Gesetzesebene zementiert werden.

Frauen sind unter den Bezügerinnen und Bezügerern tiefer Löhne übervertreten. Das Einkommen, das sie als Invalide erzielen können, weicht oft nicht sehr stark von den bereits tiefen Einkommen ohne gesundheitliche Beeinträchtigung ab. Sie erreichen die 20-Prozent-Schwelle nach einem Gesundheitsschaden häufig nicht. Die Umschulung zu Lasten der IV wird deshalb oft abgelehnt.

Ein Vorschlag, der die Zementierung dieser Praxis auf Gesetzesebene vorsieht, ist mit dem Anliegen der Eingliederung (von Frauen und Männern!) nicht vereinbar. Er bedeutet, dass Einbussen von einem Fünftel des Einkommens als zumutbar erachtet werden, bevor die IV bei der Umschulung in die Pflicht genommen werden kann.

Die SGK lehnt diesen Vorschlag ab.

III. Schlussbemerkung

Der Handlungsbedarf in der IV ist unbestritten. Die IV-Leistungen zu senken oder sie bestimmten Gruppen von Versicherten zu verweigern, kommt für die SGK jedoch nicht in Frage. Sie unterstützt deshalb ausdrücklich die Stossrichtung "Verstärkung der Wiedereingliederung".

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich

Kathrin Arioli

Leiterin