

Herr Bundesrat Pascal Couchepin
Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

14. Oktober 2009

Stellungnahme zur Vernehmlassung über die 6. IV-Revision: erstes Massnahmenpaket

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 17. Juni wurden wir eingeladen, zur Vorlage über das erste Massnahmenpaket im Rahmen der 6. IV-Revision Stellung zu nehmen. Für die Gelegenheit, uns zu den vorgeschlagenen Lösungen äussern zu können, bedanken wir uns.

Wir beurteilen die Vorlage in erster Linie aus finanzpolitischer Optik. Ausserdem äussern wir uns zu den wettbewerbspolitisch relevanten Vorschlägen betreffend die Einführung von mehr Wettbewerb auf dem Markt für Hilfsmittel. In der übrigen Beurteilung verweisen wir auf die Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes, der wir uns anschliessen.

1 Zusammenfassung

Mit der **IV-Revision 6a** soll die IV-Rechnung in den Jahren 2012-2027 um durchschnittlich 425 Mio. CHF pro Jahr verbessert werden. economiessuisse beurteilt die Vorlage wie folgt:

1. Es ist alles daran zu setzen, dass nach Ablauf der befristeten Mehrwertsteuererhöhung keine neuen Defizite bei der IV entstehen. Nach der Volksabstimmung vom 27. September 2009 sind nun Bundesrat und Parlament in der Pflicht, die IV rechtzeitig durch ausgabenseitige Massnahmen zu sanieren. Der jährliche Sparbedarf ab 2019 beträgt über 1 Mrd. Franken. Mit der vorliegenden Revision ist man also noch nicht am Ziel.
2. Das Bestreben, die Zahl der IV-Rentner durch Eingliederungen zu senken, wird begrüsst.
3. Die Neuregelung des Finanzierungsmechanismus wird im Grundsatz gutgeheissen, aber mit der vorgeschlagenen Ausgestaltung wird der Bundeshaushalt zu stark belastet. Zusätzlich wären im Rahmen der laufenden Revision z. B. der Übergang zum Teuerungsindex für Alt- und Neurenten sowie weitere Sparmassnahmen prüfenswert.
4. Auch die Schaffung von mehr Wettbewerb im Bereich der Hilfsmittel wird befürwortet. Allerdings spricht sich economiessuisse für die Ausrichtung von Pauschalen aus und lehnt es ab, dem Bund die Kompetenz zu erteilen, Hilfsmittel per Ausschreibung zentral zu beschaffen.

2 Ausgangslage

Auch nach Annahme der IV-Zusatzfinanzierung durch Volk und Stände ist die Invalidenversicherung finanziell nicht im Lot. Falls nichts weiter geschieht, sind vielmehr bereits ab 2019 wieder Defizite von über 1 Mrd. CHF zu erwarten – und schon 2023 droht das Kapital des IV-Ausgleichsfonds vollständig aufgezehrt zu sein, also nur 12 Jahre nach der Öffnung dieses Fonds mit 5 Mrd. CHF aus dem AHV-Vermögen. Angesichts dieser Aussichten ist die nach der Abstimmung über die IV-Zusatzfinanzierung bereits wieder aufgeflamte Kritik an weiteren Sparmassnahmen geradezu fahrlässig. Vielmehr besteht nach wie vor ein dringender Bedarf nach einer ausgabenseitigen Strukturreform, wie sie gemäss dem Bundesgesetz über die Sanierung der Invalidenversicherung vorgesehen ist. Nur mit einer ausgabenseitigen Sanierung kann sichergestellt werden, dass nach Auslaufen der IV-Zusatzfinanzierung die Belastung aus der befristeten Mehrwertsteuererhöhung für Wirtschaft und Konsumenten wieder rückgängig gemacht wird. Eine einnahmenseitige Sanierung der IV, sei es über die Mehrwertsteuer oder über Lohnprozente, lehnt *economiesuisse* ab, da dies dem Wirtschaftsstandort Schweiz schaden würde.

Eines der Kernprobleme der IV liegt darin, dass die Versicherung seit den neunziger Jahren sukzessive zu einem Auffangbecken für Personen mit schlechten Chancen auf dem Arbeitsmarkt verkam. Für die Lösung dieser arbeitsmarktlichen und sozialen Probleme ist die IV aber nicht geschaffen worden. Sie belasten das Sozialwerk so stark, dass dieses seiner eigentlichen Aufgabe, nämlich der Absicherung und beruflichen Integration von Behinderten, nicht adäquat nachkommen kann. Seit der vierten und fünften IV-Revision hat in den verantwortlichen Stellen zwar bereits ein Umdenken eingesetzt, was sich in einer massiven und raschen Reduktion der Neurenten um über 40% seit 2002 niederschlug. Die markante Veränderung in der Berentungspraxis macht aber auch deutlich, welches Ausmass die nicht zielkonformen Leistungen zuvor angenommen hatten. An diesen Lasten trägt die IV weiterhin schwer.

3 Allgemeine Beurteilung aus finanzpolitischer Sicht

Die Stossrichtung der Vernehmlassungsvorlage weist in die richtige Richtung, aber wie die finanziellen Aussichten der IV zeigen, ist man mit dem ersten Massnahmenpaket noch nicht am Ziel. Auch bei einer vollständigen Umsetzung des Pakets dürfte das IV-Kapital laut den Angaben im erläuternden Bericht bis 2027 nahezu vollständig wieder verbraucht sein. Zudem machen echte Einsparungen lediglich 200 Mio. CHF der prognostizierten Ergebnisverbesserung von 425 Mio. CHF in der IV-Rechnung aus. Die übrigen 225 Mio. CHF ergeben sich durch die vorgeschlagene Neuregelung des Finanzierungsmechanismus und gehen zu Lasten der allgemeinen Bundeskasse.

Bezüglich der erwarteten Einsparungen von durchschnittlich 120 Mio. CHF durch die eingliederungsorientierte Rentenrevision ist ferner anzumerken, dass die Massnahmen zur Förderung der beruflichen Eingliederung nur wirklich greifen, wenn die Anreize sowohl für Arbeitgeber wie Rentenbezüger so gesetzt werden, dass beide ein Interesse an einer Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit haben. Die Anreizproblematik auf Seiten der Arbeitgeber wird mit der Vernehmlassungsvorlage angegangen – wir verweisen dazu auf die Stellungnahme des Arbeitgeberverbands betreffend der Regelung des Arbeitsversuchs sowie der zweijährigen Phase, in der die Rente bei einer gescheiterten Eingliederung wieder auflebt. Die Frage der finanziellen Anreize für die Rentenbezüger wird dagegen auf das Massnahmenpaket 6b verschoben. Die langfristige finanzielle Perspektive – also die Neufestsetzung der Rente nach einer Eingliederung – dürfte aber mitentscheidend dafür sein, ob sich Rentenbezügerinnen und -bezüger mit Engagement auf den Prozess einer Wiedereingliederung einlassen. Mit dem vorliegenden Massnahmenpaket allein sind

noch keine hinreichenden Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich die erhofften Einsparungen durch die eingliederungsorientierte Rentenrevision in vollem Umfang realisieren lassen.

Insgesamt begrüsst economiesuisse die Bestrebungen des vorgelegten Massnahmenpakets als Schritt in Richtung zur Sanierung der IV:

- economiesuisse unterstützt insbesondere das Ansinnen der Eingliederung von Rentenbezügerinnen und Bezüger, die nach heutigen Massstäben keine Rente mehr zugesprochen erhielten bzw. deren Gesundheitszustand dies erlaubt.
- Beim Erwerb von Hilfsmitteln ortet economiesuisse ebenfalls ein Sparpotenzial. Die vorgeschlagene Lösung, dem Bund das Recht zu einer Beschaffung der Hilfsmittel durch öffentliche Ausschreibung zu erteilen, befriedigt jedoch aus grundsätzlichen ordnungs- und wettbewerbspolitischen Überlegungen nicht (vgl. Ziffer 4).
- Ferner bejaht economiesuisse die Streichung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige im Heim sowie die Begrenzung des rückwirkenden Leistungsanspruchs auf 12 Monate.
- Grundsätzlich unterstützt wird zudem die vorgesehene Abkopplung des Bundesbeitrags von der tatsächlichen Kostenentwicklung – wenn auch mit Vorbehalten gegenüber dem Konkreten Vorschlag zur neuen Ausgestaltung des Finanzierungsmechanismus (vgl. Ziffer 3).

Angesichts der nach wie vor schlechten finanziellen Aussichten der IV weist economiesuisse an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hin, dass weitere ausgabenseitige Massnahmen im Rahmen der laufenden Revision folgen müssen. Prüfwert wäre z. B. eine Anpassung von Alt- und Neurenten an den Teuerungsindex statt den Mischindex.

4 Neugestaltung des Finanzierungsmechanismus

Die Neuregelung des Finanzierungsmechanismus – also die Abkoppelung des Bundesanteils von den tatsächlichen IV-Ausgaben – soll sicherstellen, dass alle von der IV realisierten Einsparungen vollumfänglich der Versicherung zu gute kommen. Die Grundidee einer solchen Abkoppelung leuchtet unmittelbar ein, denn damit werden die Anreize innerhalb der Versicherung richtig gesetzt. Zu einem früheren Zeitpunkt hätte die Abkoppelung möglicherweise dazu beigetragen, den Anstieg der IV-Ausgaben zu bremsen.

Zu Recht weist die Vernehmlassungsvorlage darauf hin, dass die heutige Regelung, wonach der Bund 37,7% der IV-Ausgaben zu tragen hat, die Sanierung der IV erschwert, denn jede Kostensenkung hat eine proportionale Senkung des Bundesbeitrags zur Folge. Von den durch das vorgelegte Massnahmenpaket erzielten Einsparungen in Höhe von 200 Mio. Fr. kämen demnach bloss 124 Mio. der IV zu Gute; mit dem Rest würde die allgemeine Bundeskasse entlastet. Um ein Defizit von 1,1 Mrd. CHF zu beseitigen wären gar Einsparungen von 1,7 Mrd. CHF notwendig. Die vorgeschlagene Anbindung des Bundesbeitrags an die um einen bestimmten Faktor abdiskontierte Entwicklung der Mehrwertsteuer (als schnell verfügbarer Indikator für die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts) erscheint in dieser Hinsicht als gangbarer Weg für eine Neuregelung.

Die Kehrseite der vorgeschlagenen Lösung liegt allerdings darin, dass sie zu Lasten der allgemeinen Bundeskasse geht. Diese wird nämlich weder an den Einsparungen aus dem Massnahmenpaket 6a beteiligt, noch hat sie Anteil an den Auswirkungen früherer Revisionen sowie der neuen Berentungspraxis. Angesichts der sinkenden IV-Ausgaben entgehen dem Bund dadurch im

Durchschnitt jährlich 300 Mio. CHF. Gleichzeitig steigt der Bundesanteil an den IV-Ausgaben bis Ende des betrachteten Zeitraums von 38% auf 42%.

Grundsätzlich erachtet *economiesuisse* eine Abkopplung des Bundesbeitrags von der nicht-exogenen Ausgabenentwicklung als sehr sinnvoll. Aber die Frage, wie grosszügig die neue Regelung konkret ausgestaltet werden soll, lässt sich getrennt davon beantworten. In der Lösung gemäss Vernehmlassungsvorlage sind zwei Dinge dafür ausschlaggebend: Erstens soll das (hohe) Ausgabeniveau des Jahres 2011 als Ausgangswert für den neuen Bundesbeitrag gelten, und zweitens ergibt sich wegen der Verwendung des Mischindex als Abdiskontierungsfaktor ein reales Wachstum des Bundesbeitrags von 0,7% pro Jahr vor (bei einem angenommenen realen Wirtschaftswachstum von 1,5%).

Die Verwendung des Preisindex anstelle des Mischindex für die Abdiskontierung würde nach einer Berechnung des Bundesamts für Sozialversicherung vor allem in der längeren Frist einen deutlichen Unterschied machen: Der Bundeshaushalt würde im Vergleich zur vorgeschlagenen Lösung ab 2018 durchschnittlich um über 200 Mio. CHF entlastet (zu Preisen von 2009 gerechnet). Im Zeitraum davor wäre die Wirkung noch nicht so stark spürbar (Entlastung der Bundeskasse um durchschnittlich 45 Mio. CHF), und auch die IV-Rechnung wäre letztlich nicht tangiert, da sie bis zum Auslaufen der IV-Zusatzfinanzierung alle Überschüsse ihres neuen Ausgleichsfonds zur Schuldentrückzahlung verwenden muss. Der Anteil des Bundes an den Ausgaben der IV würde im betrachteten Zeitraum auf 40% steigen und sich danach wieder leicht zurückbilden.

In der Vernehmlassungsvorlage wird die Verwendung des Mischindex damit begründet, dass sich die exogenen Ausgaben der IV ebenfalls entsprechend dem Mischindex entwickeln (da ja die Renten entsprechend diesem Index angepasst werden). Angesichts der massiven Ausgabenentwicklung seit Beginn der 90er Jahre, die stets auch die öffentliche Hand belasteten, spricht sich *economiesuisse* jedoch dafür aus, den Bundesbeitrag mit dem Preisindex anstatt dem Mischindex anzupassen – zumindest solange der Bundesanteil über dem heutigen Anteil von 37,7% liegt.

5 Mehr Wettbewerb beim Erwerb von Hilfsmitteln

Im vergangenen Jahr wendete die IV rund 2,4% ihrer Gesamtausgaben (242 Mio. CHF) für Hilfsmittel auf. Der Beitrag, den die Versorgung mit Hilfsmitteln an die finanzielle Gesundheit der IV leisten kann, ist damit begrenzt. Dennoch begrüsst *economiesuisse* die Bestrebung, mit mehr Wettbewerb eine Senkung der Kosten zu erzielen, da es Hinweise auf überhöhte Preise in der Schweiz gibt.

Die öffentliche Beschaffung von Hilfsmitteln mittels Ausschreibungen, zu der sich der Bund das Recht erteilen will, ist allerdings der falsche Weg. Öffentliche Ausschreibungen sind ein sinnvolles Instrument in Monopolsituationen – etwa zur Bereitstellung von Kollektivgütern wie Tunnels und Strassen durch den Staat. Der Staat muss hier gezwungenermassen die Bedürfnisse seiner Bürger über einen Leisten schlagen. Bei der Versorgung einzelner Individuen hingegen, die unterschiedlichste Bedürfnisse haben, führt die öffentliche Beschaffung mittels Ausschreibungen zu einer Einschränkung der Wahlfreiheit, die durch das Ziel der Kostensenkung nicht gerechtfertigt ist.

Um im Hilfsmittel-Bereich mehr Wettbewerb einzuführen und Kostensenkungen zu erzielen, sind öffentliche Ausschreibungen auch gar nicht nötig. Zweckmässig wäre eine pauschale Entschädigung, wie sie beispielsweise die Krankenkassen bei der Versorgung mit Brillen tätigen. Durch die pauschale Entschädigung erhalten die Begünstigten einen Anreiz, möglichst kostengünstige Hilfsmittel zu

erwerben – ein Aufpreis würde nur für qualitativ hochstehende Produkte bzw. für besonders gute Dienstleistungen akzeptiert. Überhöhte Margen würden zwangsläufig erodieren.

Die Argumente, die in der Vernehmlassungsvorlage gegen die Ausrichtung von Pauschalen vorgebracht werden, sind nicht stichhaltig: Erstens heisst es dort, dass Pauschalen nur kostensenkend wirken, wenn sie unterhalb der Durchschnittspreise festgelegt werden. Dies gehe zwingend mit einem Leistungsabbau einher. Diese Sichtweise ist rein statisch und verkennt den Druck, der von einem freien Wettbewerb sehr schnell auf die Anbieter ausgehen kann. Zweitens ist nicht nachvollziehbar, woraus der Bundesrat schliesst, dass Pauschalen lediglich die hohen Preise beeinflussen, wogegen die niedrigen Preise auf das Niveau der Pauschale angehoben würden. Auch hier wird die mögliche Wirkung von Wettbewerb ohne jede Begründung in Abrede gestellt.

Nicht in der Botschaft erwähnt werden dagegen die Risiken, die von einer öffentlichen Beschaffung von Hilfsmitteln ausgehen. Das BSV erhielte ein Nachfragemonopol mit allen bekannten Schwächen: Unter Umständen läge der aus einer Ausschreibung resultierende Preis so tief, dass keine ausreichenden Lieferungen gewährleistet sind. Lange Wartezeiten wie etwa in Dänemark oder Schweden wären die Folge. Da eine Niederlage in einer Ausschreibung zudem für ein Unternehmen einschneidende Konsequenzen hat, ist mit kostspieligen Rekursen zu rechnen, die die Verfahren in die Länge ziehen. Welch unangemessenen Eingriff in die individuelle Wahlfreiheit die vorgeschlagene Lösung darstellt, zeigt die Tatsache, dass der Bund im Fall einer öffentlichen Ausschreibung die sogenannte Austauschbefugnis einschränken dürfte. Den Konsumenten soll also bei öffentlich beschafften Hilfsmitteln das Recht verweigert werden, ein gleichwertiges Produkt zu erwerben und sich die Kosten dafür (bis zum Preis für das vom Bund erworbene Hilfsmittel) zurückerstatten zu lassen. Die Konsequenzen einer solchen Politik hätten die Behinderten zu tragen, von denen bloss die Begüterten in den kleineren privaten Markt ausweichen dürften. Eine weitere Konsequenz läge in der eklatanten Ungleichbehandlung der Branchen-Akteure. Den Anbietern, die keinen Zuschlag erhalten, wird der Zugang zu dem von der IV unterstützten Marktsegment verweigert – auch wenn sie bereit sind, ihre Produkte zu denselben Konditionen anzubieten wie die Gewinner der Ausschreibung.

Verfehlt ist auch die Befürchtung, dass die durch Pauschalen erzielten Kostensenkungen zwingend zu Lasten der Behinderten gingen, nur weil diese die Kostenfolge ihrer Entscheide tragen würden. Dies lässt sich anhand der beiden gewichtigsten Produktgruppen, Rollstühlen und Hörgeräten, illustrieren. Bei den Rollstühlen könnten die Pauschalen in der Höhe der Tarife festgesetzt werden, die gemäss dem neuen Vertrag gültig sein werden. Damit wäre eine Versorgung auf dem heutigen Niveau möglich, ohne dass den gehbehinderten Personen das Recht auf eine selbständige Wahl ihres Rollstuhls abgesprochen würde. Über die Zeit könnten die Pauschalen entsprechend der durch den Wettbewerb ausgelösten Preisentwicklung angepasst werden.

Bei den Hörgeräten ist die Kostenzunahme der vergangenen Jahre in erster Linie die Folge einer Mengenausweitung. Immer mehr Personen mit einer leichten Beeinträchtigung des Gehörs entscheiden sich für ein Hörgerät. Eine Abkehr von den heutigen hohen Tarifen hin zu einer relativ niedrigen Pauschale kann hier angesichts der rasanten technologischen Entwicklung und dem damit einhergehenden Preiszerfall (der vergleichbar ist mit dem bei anderen elektronischen Gütern) schlicht nicht als Leistungsabbau bezeichnet werden. Für Personen mit einer schweren Beeinträchtigung des Gehörs könnten mit ärztlicher Begründung weiterhin Entschädigungen in der heutigen Höhe ausgerichtet werden. Ein solches Modell hat die Eidgenössische Finanzkontrolle bereits 2007 vorgeschlagen.

Aus diesen Gründen beantragt economiesuisse, dass von der Möglichkeit zur öffentlichen Beschaffung von Hilfsmitteln abgesehen wird. Damit wird auch die Einschränkung der Austauschbefugnis im Fall von öffentlichen Ausschreibungen hinfällig. Dagegen favorisiert economiesuisse ein Modell der Ausrichtung von Pauschalen (mit Härtefallregelung).

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Anliegen entgegen bringen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Christoph Schaltegger
Mitglied der Geschäftsleitung