

# Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich

---



Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20

3003 Bern

Winterthur, den 5. Oktober 2010

## Vernehmlassung zur 6. IV-Revision (zweiter Teil „6b“)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren beteiligen wir uns nachfolgend an der Vernehmlassung zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (IV-Revision 6b), beschränken uns als zur politischen Neutralität verpflichtete gerichtliche Instanz dabei aber auf einige punktuelle Bemerkungen und Anregungen aus staats- und verwaltungsrechtlicher sowie gesetzgebungstechnischer Sicht.

### Art. 7c<sup>bis</sup> IVG

Die Einrichtung staatlicher Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht (dies gilt bereits für die im Rahmen der 5. IV-Revision eingeführten Massnahmen der Frühintervention nach Art. 7d IVG), ist nicht ganz unproblematisch, bildet doch die gerichtliche Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns auch im Rahmen der Leistungsverwaltung ein wesentliches Element des Rechtsstaates (zum Gesetzmässigkeitsprinzip in der Leistungsverwaltung vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich et al. 2006, Rz. 416).

### Art. 28a Abs. 1<sup>bis</sup> IVG

Der vorgeschlagene Gesetzeswortlaut stimmt nicht mit dem erläuternden Bericht überein. Nach dem Gesetzeswortlaut würde ein rein theoretisches Invalideneinkommen von genau 20 % bei

der Invaliditätsbemessung noch berücksichtigt (und bei einem IV-Grad von 80 % zu einer Rente von 75 % führen), während gemäss erläuterndem Bericht, S. 93, und der Grafik in CHSS 4/2010, S. 233, ein Invalideneinkommen bis und mit 20 % nur dann und soweit berücksichtigt werden sollte, als ein tatsächliches Einkommen erzielt wird.

Vorschlag:

*"Invalideneinkommen in der Höhe bis zu 20 Prozent des Valideneinkommens werden nur berücksichtigt, ..."*

**Art. 54a Abs. 3 IVG**

Dass hinsichtlich der Festlegung der funktionellen Leistungsfähigkeit für die IV-Stelle ausschliesslich die abschliessende Beurteilung der RAD massgebend ist, kann nichts daran ändern, dass auch dieser Aspekt durch das Gericht weiterhin frei überprüft werden darf (zumal die Beurteilungen des RAD bis heute nicht immer über jeden Zweifel erhaben sind und zuweilen noch recht dürftig ausfallen). Andernfalls würde die gerichtliche Überprüfungsbefugnis massiv ausgehöhlt, was mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar wäre.

**Schlussbestimmungen / a. Anpassung laufender Renten / Absatz 1**

Die Veränderung der Gesetzeslage ist – vorbehältlich anderslautender Übergangsbestimmungen – ein von der Rechtsprechung anerkannter Grund zur Anpassung von Dauerleistungen (vgl. BGE 135 V 205 Erw. 6). Dass lediglich die Renten ab einem IV-Grad von 50 % der veränderten Rechtslage angepasst werden sollen, deren Anpassung zu Einsparungen führen, nicht aber diejenigen bei einem IV-Grad zwischen 41 und 49 %, die Mehrausgaben zur Folge hätten, ist nur mit Blick auf die Finanzlage der Invalidenversicherung zu rechtfertigen. Zur Verdeutlichung scheint es uns daher als geboten, eine zulasten der Versicherten bloss selektive Anpassung bisheriger Renten an die neue Rechtslage in den Übergangsbestimmungen explizit zu regeln, zumal unklar ist, was nach der Revision einer Viertelsrente, die zu einem neuen Invaliditätsgrad zwischen 41 und 49 % führt, gelten soll.

Vorschlag:

*"<sup>bis</sup>Für nach bisherigem Recht zugesprochene Viertelsrenten gilt weiterhin das alte Recht, solange sich der Invaliditätsgrad nicht auf mindestens 50 Prozent erhöht."*

### Schlussbestimmungen / b. Besitzstandswahrung für Rentenbezügerinnen und -bezüger, die älter sind als 55 Jahre

Diese Übergangsbestimmung spricht nur von *laufenden* Renten bei Inkrafttreten der Revision, weshalb aufgrund des Wortlauts unklar ist, was für Renten gelten soll, die zum Zeitpunkt des bereits inkraft getretenen neuen Rechts rückwirkend auch noch für den Zeitraum zuvor zugesprochen werden. Aus Gründen der Rechtsgleichheit sollte die Gewährung des Besitzstands nicht davon abhängig gemacht werden, ob Renten mit Rentenbeginn unter dem alten Recht vor oder erst nach Inkrafttreten des neuen Rechts verfügt werden.

#### Vorschlag:

*"Für Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger mit Rentenbeginn vor Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung, die bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, gilt das bisherige Recht."*

### Schlussbestimmungen / c. Anpassung laufender Kinderrenten

Laufende Kinderrenten müssen in zweierlei Hinsicht angepasst werden: Erstens von 40 % auf 30 % der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens entsprechenden Invalidenrente gemäss des neu vorgesehenen Art. 38 Abs. 1 IVG, sowie zweitens gegebenenfalls aufgrund der Anpassung der Hauptrente an das neue Recht. Mit der vorliegenden Übergangsbestimmung ist nur die erste Anpassung gemeint, was klargestellt werden sollte.

#### Vorschlag:

*"Laufende Kinderrenten sind im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung Artikel 38 Abs. 1 anzupassen."*

### Änderung bisherigen Rechts

#### Art. 52a ATSG i.V.m. Art. 42 ATSG und Art. 57a Abs. 1<sup>bis</sup> IVG

Eine gesetzliche Regelung der vorsorglichen Leistungseinstellung ist grundsätzlich sehr begrüssenswert. Wir schlagen allerdings aus folgenden Gründen eine modifizierte Formulierung vor:

Da bei der vorsorglichen Einstellung von Leistungen das rechtliche Gehör nicht gewährt wird, ist dieser Schritt nur dann verhältnismässig, wenn die Leistungen unrechtmässig bezogen werden. Buchstabe a. und b. sind daher nicht mit "oder", sondern mit "und" zu verknüpfen, zumal unrechtmässig bezogene Leistungen stets die Rückforderung nach sich ziehen (vgl. Art. 25 Abs. 1 ATSG und Art. 88<sup>bis</sup> Abs. 2 lit. b IVV, wonach eine unrechtmässige Erwirkung einer Leistung oder eine Meldepflichtverletzung zu einer rückwirkenden Herabsetzung oder Aufhebung der Rente führen).

Auf der anderen Seite scheint uns die Bedingung "unrechtmässiger Bezug von Leistungen" mit Blick auf die anderen Sozialversicherungen zu weit gefasst. In der Invalidenversicherung setzt, wie erwähnt, eine rückwirkende Herabsetzung oder Aufhebung der Rente voraus, dass die Leistung unrechtmässig erwirkt oder die Meldepflicht verletzt worden ist. In den anderen Sozialversicherungen bedarf es für die Rückforderung keines derartigen Unrechtselements im Sinne eines der versicherten Person vorwerfbaren Verhaltens. Dort genügt es, wenn die Leistungen im Sinne des Gesetzes zu Unrecht erfolgt sind. In diesen Fällen, wo das subjektive Verschulden der versicherten Person fehlt, rechtfertigt sich aber unseres Erachtens eine vorsorgliche Leistungseinstellung ohne vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht.

Schliesslich scheint uns die Bedingung zu eng, die Verwaltung müsse von der Uneinbringlichkeit der Rückforderung ausgehen können. Die Verwaltung sollte nicht noch zuerst die persönlichen finanziellen Umstände abzuklären haben, um dies begründen zu können. Als Variante wäre zu überlegen, Buchstabe b. ganz wegzulassen. Hat nämlich die versicherte Person genügend Geld, so dass die Rückforderung einbringlich wäre, stellt für sie die vorläufige Einstellung der Leistungen keinen schwerwiegenden Eingriff dar, da sie offenbar auch ohne Rentenzahlungen über die Mittel verfügt, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten zu können.

Vorschlag:

*"Der Versicherungsträger kann die Ausrichtung von Leistungen vorsorglich einstellen, wenn:*

- a. der Verdacht besteht, dass die versicherte Person die Leistungen unrechtmässig erwirkt oder die Meldepflicht verletzt hat; und*
- b. keine Gewähr dafür besteht, dass eine Rückforderung einbringlich ist."*

Variante:

*"Der Versicherungsträger kann die Ausrichtung von Leistungen vorsorglich einstellen, wenn der Verdacht besteht, dass die versicherte Person die Leistungen unrechtmässig erwirkt oder die Meldepflicht verletzt hat."*

**Folgen für die kantonalen Gerichte**

Kurzfrist wird die vorliegende Revision aufgrund von Übergangsbestimmung a. Absatz 1 kurz vor und nach deren Inkrafttreten einen Rückgang der Beschwerden und danach ein vorübergehendes Ansteigen derselben zur Folge haben, da die IV-Stellen den Erlass spruchreifer Neurenten bis zum Inkrafttreten der Revision aufschieben werden, um danach weniger laufende Renten revidieren zu müssen. Zusätzlich werden die Revisionen, die innerhalb von drei Jahren - und nicht wie im Regelfall innerhalb von fünf Jahren - vorgenommen und zumeist zu einer Rentensenkung führen werden, einen Anstieg der Beschwerden verursachen.

Die langfristigen Folgen sind nicht mit Sicherheit abschätzbar. Einerseits entfällt zwar der grosse Anreiz, beschwerdeweise die nächste oder übernächste Rentenabstufung zu erreichen, andererseits führt aber jede am Gericht erstrittene Erhöhung des IV-Grads zu einer Rentenerhöhung und - je nach Formulierung des Rechtsbegehrens - bereits zu einer (vollen) Gutheissung der Beschwerde und dazu, dass allfällige Anwaltskosten der IV-Stelle auferlegt werden. Die kantonalen Gerichte werden daher in Zukunft den von den IV-Stellen ermittelten IV-Grad in jedem Fall - und nicht wie bisher nur in Grenzfällen - genau zu überprüfen haben und neu wird auch der IV-Grad ab 70 % strittig sein. Da überdies die Rentenhöhe bei gleichbleibendem IV-Grad gesenkt wird, ist auch langfristig insgesamt eher mit einer Beschwerdezunahme zu rechnen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass bereits heute rund die Hälfte der Sozialversicherungsrechtsstreitigkeiten die Invalidenversicherung betreffen.

Wir danken bestens für Ihre geschätzte Kenntnisnahme und für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALVERSICHERUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Der Präsident



Dr. Hans-Jakob Mosimann

Der Generalsekretär



Dr. Robert Schnetzer

Kopie z.K. an das Departement für Justiz und des Innern des Kantons Zürich