

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 12. Oktober 2010 RM/Da/sb

Vernehmlassung zur 6. IV-Revision, 2. Massnahmenpaket

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen anbei unsere Bemerkungen zukommen.

1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der SAV begrüsst diesen weiteren und notwendigen Schritt auf dem Weg zur Sanierung der IV; denn eine Weiterführung der Massnahmen der IV-Zusatzfinanzierung (MwSt-Erhöhung) kommt nicht in Frage.
- Die vorgeschlagenen Elemente der Vorlage finden im Grundsatz bei unseren Mitgliedern breite Unterstützung. Dazu im Detail Folgendes:
 - Die Anpassung des Rentensystems fördert die Wiedereingliederung, indem Schwelleneffekte abgebaut werden. Die Besitzstandsregeln sollen nicht nur am Lebensalter, sondern kumulativ auch an der Dauer des bisherigen Rentenbezugs anknüpfen. Die Systemänderung muss den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge miteinbeziehen, um die Anreizverstärkung nicht wieder «aufzuweichen»; dabei darf es allerdings nicht zu einer Kostenverlagerung von der IV zur 2. Säule kommen.
 - Bei der innerbetrieblichen «Früh-Früherfassung» (Prävention von Invalidität ohne objektivierbare Kriterien wie Absenztage) besteht ein hoher Informations- und Ausbildungsbedarf (arbeitsplatzbezogene Krankheitsbilder im Bereich psychischer Erkrankungen), welcher seitens IV bzw. IV-Stelle erfolgen muss, damit potentiell gesundheitlich gefährdete Mitarbeitende korrekt erfasst werden können. Die arbeitsrechtliche Kündigungsfreiheit darf nicht eingeschränkt werden, da Beschränkungen im Sinne eines negativen Anreizes kontraproduktiv wirken.



- Die Revisionsvorschläge für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern werden unterstützt.
- Die Revisionsvorschläge im Bereich Reisekosten werden unterstützt. Die Rückführung auf die Übernahme der behinderungsbedingt notwendigen Mehrkosten ist angebracht und vertretbar.
- Zu einer nachhaltigen Sanierung der IV gehört auch der Schuldenabbau. Die an den Bestand der flüssigen Mittel und Anlagen gekoppelte Rückzahlung der Schuld an den AHV-Fonds ist sinnvoll, weshalb der SAV den vorgeschlagenen Mechanismus unterstützt.
- Der SAV begrüsst die Absicht, im Gesetz einen sog. Interventionsmechanismus einzuführen, um das finanzielle Gleichgewicht der IV langfristig zu sichern, denn dies zählt zu einer seiner zentralen Forderungen im Zusammenhang mit der Gesetzesrevision. Die vorgeschlagenen beiden Varianten erfüllen jedoch die Kriterien nicht, welche der SAV im Zusammenhang mit einer solchen Stabilisierungsregel stipuliert. Aus diesem Grund schlägt er – gemeinsam mit economiesuisse und dem Schweizerischen Gewerbeverband – eine neue Variante vor.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Mit dem 2. Massnahmenpaket der 6. IV-Revision wird der (vorerst) letzte Schritt des Plans zur nachhaltigen Sanierung der Invalidenversicherung verwirklicht. Von 2011 bis Ende 2017 verschafft die Zusatzfinanzierung der IV Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, welche das Defizit vorübergehend beseitigen und die Schulden der IV bei der AHV einfrieren und sogar abbauen soll. Mit dem damaligen JA der Arbeitgeberschaft zur IV-Zusatzfinanzierung verbunden war die Forderung, in einem 2. Massnahmenpaket der 6. IV-Revision – in der Folge des 1. Massnahmenpakets – eine zweite Sparvorlage vorzulegen. Der nun zur Diskussion gestellte Vernehmlassungsentwurf erfüllt diese Voraussetzungen, indem die IV-Rechnung im Projektionszeitraum 2019 bis 2028 um jährlich durchschnittlich rund CHF 800 Mio. entlastet wird. Dies gewährleistet eine nachhaltige ausgeglichene Rechnung der Invalidenversicherung und ermöglicht die Tilgung ihrer Schulden bis voraussichtlich 2028, womit das Ziel erreicht würde.

Allerdings sind die Voraussetzungen nur dann erfüllt, wenn alle Massnahmen der beiden Pakete gesetzgeberisch umgesetzt werden und die erwünschten Auswirkungen zeitigen. Zur Erreichung der ambitionierten Ziele müssen mit anderen Worten die zugrundegelegten IV-Rentenfälle wieder ins Erwerbsleben integriert werden und alle anderen Massnahmen greifen. Da diesbezüglich gewisse Realisierungsrisiken bestehen, ist unbedingt an der Anzahl und Diversifikation der Massnahmen festzuhalten und davon abzusehen, Teilbereiche zu streichen oder abzuschwächen.

Ebenso wichtig wie die vorgesehenen Massnahmen zur Defizitreduktion und zum Schuldenabbau ist die Einführung eines Interventionsmechanismus'. Nur damit ist gewährleistet, dass die IV nach erfolgreicher Sanierung nicht wieder in tief rote Zahlen abgleitet. Inhalt eines solchen Interventionsmechanismus' ist die Verpflichtung des Bundesrats, bei Erreichen eines bestimmten Fondsstands zum einen eine neue Gesetzesvorlage zwecks Herstellen des finanziellen Gleichgewichts der Versicherung vorzulegen und zum anderen Sofortmassnahmen einzuleiten, welche leistungsseitig ansetzen. Da die Sicherung der nachhaltigen Finanzierung mittels einer Stabilisierungs- oder Nachhaltigkeitsregel für den SAV zentral ist, hat er sich mit dieser Frage intensiv auseinandergesetzt. Er schlägt zusammen mit den Wirtschaftsverbänden economiesuisse und Schweizerischer Gewerbeverband eine in seinen Augen effektivere, neue Variante vor, welche den grundsätzlichen Anforderungen an eine Stabilisierungsregel besser entspricht, als die im Vernehmlassungsentwurf unterbreiteten Bestimmungen.



Einige unserer Mitglieder vermissen eine Gesamtsicht über sämtliche Träger der Sozialversicherung. Es könne nicht Sinn und Zweck einer Vorlage sein, die IV auf Kosten anderer Träger von Sozialleistungen zu entlasten. Genau dies sei aber zu befürchten, denn wegen der mangelnden Koordination führten publikumswirksame Leistungskürzungen der IV in verschiedenen Fällen zu Mehraufwendungen bei anderen Trägern. Für den betroffenen Versicherten ändere sich so höchstens die Zusammensetzung seiner Leistung. Die ausbezahlte Leistung bleibe aber unverändert. Damit werde aber auch die Wirkung der Vorlage in Frage gestellt.

3. Kernelemente der Vorlage

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Elemente erfahren in den Reihen der SAV-Mitglieder grundsätzlich breite Zustimmung. Selbstverständlich gibt es in einzelnen Bereichen offene Fragen oder Unsicherheiten bezüglich der Wirkung einzelner Massnahmen bzw. Anträge zu Detailänderungen.

Bereits im 1. Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (IV-Revision 6a) gab es Punkte, welche für die Arbeitgeber essentiell waren, so z.B. die klare Regelung des Arbeitsversuchs oder die pragmatische Regelung mit Blick auf das Wiederaufleben der IV-Renten. Auch das 2. Massnahmenpaket enthält für die Arbeitgeber zentrale Regelungen, wie die unter nachfolgend Ziff. 3.2 kommentierte «verstärkte Eingliederung und den Verbleib im Arbeitsmarkt». Selbstverständlich sind auch die anderen Massnahmen aus Arbeitgebersicht bedeutend, haben sie doch Auswirkungen auf Prämienhöhe und damit die Lohnnebenkosten.

3.1 Anpassung des Rentensystems zur Unterstützung der Eingliederung

Der SAV unterstützt die Anpassung des Rentensystems; denn **Arbeit soll sich lohnen**. Die mit dem heutigen Rentensystem verbundenen sog. Schwelleneffekte können Rentnerinnen und Rentner, welche eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihr Arbeitspensum erhöhen wollen, in der Tat bestrafen. Da die Renten wegen ihrer Abstufung heute häufig stärker reduziert werden als sich das Arbeitseinkommen erhöht, so dass insgesamt weniger Einkommen verbleibt, bildet das aktuelle System einen negativen Anreiz für die Eingliederung. Das lineare Rentensystem motiviert die Versicherten, erneut den Weg in die Erwerbstätigkeit zu suchen. Wie allerdings die Bedeutung dieses Punkts zu gewichten ist, d.h. ob wirklich die anvisierten CHF 400 Mio. erreicht werden können, ist für den SAV offen. Sollten die erwarteten Auswirkungen auf die Motivation der Versicherten ausbleiben, wäre das Sparpotential wesentlich geringer. Mit dem Systemwechsel verbunden sind gleichzeitig Rentenkürzungen. Der SAV ist sich bewusst, dass es schwieriger ist, einen an sich begrüssenswerten Systemwechsel einzuführen, der mit Rentenkürzungen verbunden ist. Die aktuelle finanzielle Situation der IV lässt hier jedoch keine Wahl. Es wäre falsch und für den SAV inakzeptabel, wenn aufgrund der mit der IV-Zusatzfinanzierung erfolgten «Entspannung» der finanziellen Situation in einem ersten Schritt auf Leistungskürzungen verzichtet würde.

Der SAV ist auch einverstanden, dass aus sozialpolitischen Gründen Besitzstandsregeln aufgestellt werden. Ob diese allerdings nur an das Lebensalter geknüpft werden sollen, ist fraglich. Keinesfalls darf die Alterslimite tiefer angesetzt werden, wie dies z.T. Behindertenverbände fordern. Neben dem Lebensalter sollte nach Auffassung des SAV insbesondere auch die Bezugsdauer der bisherigen Rente berücksichtigt werden. Rentnerinnen und Rentner, die zwar über 55-jährig sind, jedoch erst seit kurzem eine IV-Rente erhalten, können unter Umständen trotz ihres Alters erfolgreicher eingegliedert werden als jüngere Rentner, welche jedoch schon seit langer Zeit eine Rente beziehen. Mit anderen Worten müsste neben dem Lebensalter auch die Bezugsdauer (z.B. 3 Jahre) als Kriterium kumulativ aufgenommen werden.



Es trifft zu, dass die vorliegende Systemänderung nur dann ihre positiven Wirkungen entfalten kann, wenn auch in der 2. Säule für Neurenten das Rentensystem angepasst wird. Ansonsten würde der Systemwechsel durch Beibehalten der Stufen in der 2. Säule «aufgeweicht». Richtigerweise wird die Pflicht zum Systemwechsel auf das BVG-Obligatorium beschränkt, denn die Vertragsfreiheit im Bereich der 2. Säule ist höher zu gewichten, als die Optimierung des Anreizprofils. Sorge bereitet dem SAV jedoch, dass die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die 2. Säule zu wenig ausgeleuchtet sind. Insbesondere müssen die finanziellen Konsequenzen besser dargestellt werden, um eine Kostenverlagerung in die 2. Säule ausschliessen zu können. Lediglich der Hinweis, die Umstellung erfolge kostenneutral, genügt nicht. Schliesslich ist auch detaillierter darzustellen, welche Auswirkungen der Systemwechsel im BVG-Obligatorium auf das Überobligatorium hat. Auch wenn hier die Vorsorgeeinrichtungen selber bestimmen können, wird es doch einen faktischen Druck zur Umstellung auch im überobligatorischen Bereich geben. Solange die Systeme nicht angeglichen sind, wirkt sich die unterschiedliche Ausgestaltung der Abstufung in den zwei Säulen negativ auf die Transparenz aus, indem der Grad der Invalidität nicht mit dem Rentengrad übereinstimmt.

3.2 Verstärkte Eingliederung und Verbleib im Arbeitsmarkt

Die verstärkte Eingliederung führt den mit der 5. IV-Revision eingeschlagenen Weg der «Eingliederung vor Rente» fort. Obwohl die vorliegende Gesetzesrevision Massnahmen für alle Versicherten vorsieht, sind in der Praxis vor allem psychisch Behinderte betroffen. Der SAV teilt zwar die Meinung, dass Kostenreduktionen in der IV primär über die Reduktion der Fallzahlen (neue sowie bestehende Renten) und nur soweit als sozialpolitisch noch vertretbar über die Reduktion der Rentenhöhe im Einzelfall (dies ist seiner Meinung nach bei den Kürzungen im Rahmen des oben geschilderten Systemwechsels noch erfüllt) erfolgen muss. Ob jedoch die Eingliederung von psychisch Behinderten im anvisierten Umfang (mit Einsparungen bis CHF 100 Mio.) möglich sein wird, ist nicht sicher. Umfragen in der Praxis haben gezeigt, dass die Eingliederung dieser Kategorie von Behinderten besonders anspruchsvoll ist und auch seitens der Betroffenen oftmals die notwendige Motivation fehlt. Die vorgesehene Verbesserung der Massnahmen, wie z.B. das interprofessionelle Assessment, das Aufheben der zeitlichen Befristung von Integrationsmassnahmen, die Erweiterung des Kreises derjenigen, die auf Unterstützung Anspruch haben (alter und neuer Arbeitgeber) etc., werden vom SAV unterstützt. Allerdings ist offen, wie in der Praxis die «Früh-Früherfassung» zur Prävention von Invalidität funktionieren soll. Ohne objektivierbare Kriterien wie Anzahl Absenztage (vgl. die Voraussetzungen der Früherfassung der 5. IV-Revision) u.ä. ist es schwierig, sog. potentiell gesundheitlich Gefährdete (Burn out-Gefährdete) im Betrieb «aufzuspüren». Bis heute sind die arbeitsplatzbezogenen Ausdrucksformen solcher, insbesondere psychischer Krankheitsbilder nicht im Detail erforscht. Zudem handelt es sich oftmals um Mehrfachproblematiken (Probleme im familiären und finanziellen Bereich oder Freundeskreis), wo eine Einmischung durch den Arbeitgeber von den Betroffenen unerwünscht ist.

Wie bereits erwähnt, sind Anstrengungen zur Invaliditäts-Prävention wichtig und richtig. Sie können aber nur mit einer starken Unterstützung der Arbeitgeber zum Erfolg führen. Diese Unterstützung darf nicht erst nach dem vermeintlichen Entdecken eines betriebsinternen Falls erfolgen, sondern muss bereits im Vorfeld einsetzen. Die Arbeitgeber benötigen Informationen über die Krankheitsbilder von Betroffenen und Anleitungen, wie ihnen gegenüber zu reagieren ist. Dies ist umso wichtiger, als mit den Präventions-Massnahmen auch das Betriebsklima tangiert wird, das keinesfalls den Geruch einer behördlich verordneten Inquisition annehmen darf.

Die von der IV-Stelle mit den Massnahmen verbundene Aufforderung an den Arbeitgeber, das Arbeitsverhältnis während den Eingliederungsmassnahmen nicht ohne vorherige Rücksprache mit der IV aufzulösen, ist Ausfluss von Treu und Glauben und kann akzeptiert werden, soweit die Kündigungsfreiheit



bestehen bleibt. Dies ist denn auch die Sorge zahlreicher Mitglieder, welche sich eine diesbezügliche Klarstellung im Gesetz wünschen. Ein System, wonach die IV-Stellen dem Arbeitgeber eine Kündigung verbieten könnten bzw. die vorherige Rücksprache mit der IV eine zwingende Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit einer Kündigung wäre, müsste der SAV entschieden ablehnen. Entsprechende Überlegungen führen einige Mitglieder dazu, die gänzliche Streichung des Artikels zu fordern.

3.3 Neue Regelung für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern

Der SAV unterstützt die vorgeschlagenen Massnahmen. Die mit der Revision anvisierte Anpassung der Rentenhöhe ist sozialpolitisch gerechtfertigt und im internationalen Kontext angemessen. Mit der Anpassung von 40% auf 30% der IV-Rente liegen die Ansätze immer noch über dem in der beruflichen Vorsorge verwendeten Ansatz von 20%. Die Änderung trägt den Mehrkosten von rentenberechtigten Personen mit Kindern Rechnung und berücksichtigt auch die Einführung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen, welches seit dem 1. Januar 2009 in Kraft ist. Eine Anpassung der Waisenrenten fällt nicht darunter.

3.4 Neue Regelung für Reisekosten, die weiteren Massnahmen sowie die Betrugsbekämpfung

Die Neuregelung der Reisekosten wird vom SAV unterstützt. Wir begrüssen, dass die Kostenübernahme wieder auf das vom Gesetz ursprünglich vorgesehene Mass begrenzt wird, d.h. auf die Übernahme der behinderungsbedingt notwendigen Kosten. Auch die weiteren Massnahmen im Bereich der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern und der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe finden die Unterstützung des SAV. Schliesslich stimmt der SAV auch der gemeinsamen Gesetzesgrundlage für alle Versicherungen zur Betrugsbekämpfung zu (Änderung der Verfahrensvorschriften).

3.5 Entschuldung der Versicherung

Zu einer nachhaltigen Sanierung der IV gehört auch der Schuldenabbau. Die an den Bestand der flüssigen Mittel und Anlagen des IV-Fonds gekoppelte Rückzahlung der Schuld an den AHV-Fonds ist sinnvoll, weshalb wir den vorgeschlagenen Mechanismus gutheissen. Ob allerdings die Tilgung der Schuld bis 2028 möglich sein wird, ist nicht sicher.

3.6 Interventionsmechanismus

Der SAV begrüsst die Absicht, im Gesetz einen sog. Interventionsmechanismus einzuführen, um das finanzielle Gleichgewicht der IV langfristig zu sichern. Der Mechanismus soll verhindern, dass die IV-Rechnung erneut aus dem Ruder läuft und sich das IV-Finanz-Debakel wiederholt. Es geht also um die Stabilisierung der IV, wogegen es nicht Ziel des Interventionsmechanismus sein kann, die IV strukturell zu sanieren – das ist Aufgabe des Gesetzgebers bzw. der vorliegenden Revision. Der Interventionsmechanismus soll mit anderen Worten die IV vor den finanziellen Folgen einer Abweichung vom vorgesehenen Struktur-Pfad schützen. Das JA der Wirtschaftsverbände zur IV-Zusatzfinanzierung mittels auf 7 Jahre befristeter Mehrwertsteuererhöhung war klar verbunden mit der Bedingung, die IV in erster Linie ausgabenseitig zu sanieren, bis nach Ablauf der 7 Jahre die MwSt-Erhöhung definitiv wegfällt. Dies gilt auch für den Interventionsmechanismus, dessen Sofortmassnahmen zur finanziellen Stabilisierung der IV nur ausgabenseitig ansetzen müssen. Aus diesem Grund lehnt der SAV sowohl Variante 1 wie Variante 2 des vorgeschlagenen Interventionsmechanismus ab, denn beide sehen Beitragserhöhungen in unterschiedlicher Höhe vor.



Da wir der Einführung einer Stabilisierungsregel für die IV im Rahmen der Revision 6b grosse Bedeutung zumessen, haben wir einen eigenen Vorschlag ausgearbeitet, welcher sowohl das Ziel der Stabilisierung – wo nötig – mit ausgabenseitigen Sofortmassnahmen anvisiert. Unser Vorschlag wird auch von den beiden Wirtschaftsverbänden economiesuisse und Schweizerischer Gewerbeverband vertreten. Im Unterschied zu den beiden Varianten der Vernehmlassungsunterlage sieht er eine Etappierung von Massnahmen bei Erreichen einer Interventionsschwelle vor und verzichtet auf die Einführung von zwei Interventionsschwellen mit je eigenen Massnahmen (vgl. dazu im Detail unten Ziff. 4.1.14).

3.7 Schlussbestimmungen

Der SAV unterstützt die Absicht, das neue Rentensystem nicht nur auf neue Rentenfälle, sondern auch auf die bisher laufenden Renten anzuwenden. Bezüglich der Besitzstandsregelung kann auf die bereits in Ziff. 3.1 gemachten Ausführungen verwiesen werden (der Besitzstand sollte sich nicht nur am Lebensalter, sondern auch daran orientieren, wie lange jemand bereits eine Rente bezogen hat).

4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen (Auswahl)

Im Folgenden kommentieren wir insbesondere jene Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs, welche auch die Arbeitgeber betreffen. Zu jenen Artikeln, die nachfolgend nicht erwähnt sind, hat der SAV keine besonderen Bemerkungen.

4.1 Änderungen des IVG

4.1.1 Art. 3a (Grundsatz)

Der SAV stimmt zwar dem Grundsatz zu, die Früherfassung nicht nur auf bereits arbeitsunfähige Versicherte anzuwenden, sondern auch auf *von Arbeitsunfähigkeit bedrohte* Versicherte. Er weist jedoch auf die damit zusammenhängenden praktischen Schwierigkeiten hin, welche stets im Auge behalten werden müssen (vgl. dazu oben Ziff. 3.2). Information und Ausbildung der Arbeitgeber mit Blick auf sich am Arbeitsplatz zeigende Krankheitsbilder und die geeignete Reaktionsart sind besonders wichtig, denn ohne objektivierte Kriterien wie Absenzen ist es nicht einfach, zu merken, ob sich wirklich eine gesundheitliche Beeinträchtigung anbahnt. Es ist daher auch wichtig, dass sich die Arbeitgeber an eine fachkundige Stelle wenden können, die sie bei diesem Triage-Prozess unterstützt.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.2 Art. 3b Abs. 2^{bis} und Abs. 3

Der SAV unterstützt den Vorschlag, den Kreis der meldeberechtigten Personen auf solche auszudehnen, welche die berufliche und medizinische Situation der versicherten Person kennen. Entsprechend ist auch Abs. 3 anzupassen.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.3 Art. 7 Abs. 2 lit. d

Die vorgesehene Erweiterung ist sinnvoll.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.4 Art. 7c Abs. 2 (neu)

Der SAV teilt grundsätzlich die Ansicht, dass alle beteiligten Akteure nach dem Grundsatz von Treu und Glauben mitwirken müssen. Die «Aufforderung der IV-Stelle an den Arbeitgeber, das Arbeitsverhältnis mit dem Versicherten während der Durchführung von Frühinterventions- oder Eingliederungsmassnahmen nicht ohne Rücksprache mit ihr aufzulösen» darf – wie im Erläuterungstext (S. 85) ausgeführt – nur als **reine Ordnungsvorschrift**, verstanden werden. Der Hinweis im Erläuterungstext, es handle sich nicht um eine verbindliche Weisung und es würden keine Sanktionen gegen den Arbeitgeber ergriffen, ist für den SAV von zentraler Bedeutung, denn Kündigungsbeschränkungen – der Arbeitgeber wird nicht ohne Not zu diesem Mittel greifen – wären negative Anreize und würden Integrationsversuche torpedieren. Einige Mitglieder weisen – zu Recht – darauf hin, dass rechtsunkundige Arbeitgeber den vorgeschlagenen Artikel missverstehen und annehmen könnten, sie seien nicht befugt, den Arbeitsvertrag zu kündigen.

Als unabdingbare Voraussetzung jedwelter Integrationsförderung muss die Kündigungsfreiheit bestehen bleiben (so auch explizit der letzte Satz in den Erläuterungen auf S. 85). Dass jedoch die IV-Stelle bei Kündigungsabsichten des Arbeitgebers informiert werden sollte, ist nachvollziehbar, denn eventuell lässt sich die Kündigung mit einer Anpassung der Massnahme vermeiden.

Antrag:

Der Artikel sei zu präzisieren und folgender Satz anzufügen:

[...] «Das Kündigungsrecht des Arbeitgebers bleibt jedoch unbesehen allfälliger Massnahmen und unbesehen der Haltung der IV-Stelle gewahrt.»

4.1.5 Art. 7c^{bis} (neu)

Information, *Beratung* und Unterstützung der Versicherten und insbesondere auch der Arbeitgeber sind zentral. Das diesbezügliche Know-how liegt bei den IV-Stellen, und vor allem die KMU sind auf ein entsprechendes Coaching angewiesen. Wichtig und richtig ist, dass möglichst unkompliziert und rasch Auskünfte erteilt werden können, wie dies auch das Gesetz vorsieht. Die vorgesehene Unterstützung ist besonders wichtig, weil die Früherfassung von psychisch Behinderten im Fokus ist und diese bereits vor eingetretenen Absenzen greifen soll. Die Beurteilung der Krankheitsbilder und die Einschätzung der Situation ist ohne fachliche Unterstützung oftmals nicht möglich (vgl. dazu bereits die Ausführungen unter Ziff. 3.2).

Da die Auskünfte rasch und unbürokratisch erteilt werden sollen, ist es richtig, dafür keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch einzuräumen (vgl. Abs. 2). Der Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung, welche auf dem Rechtsweg angefochten werden könnte, würde zu viel Zeit in Anspruch nehmen und das vorgesehene, einfache Verfahren unnötig verkomplizieren.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.6 Art. 7c^{ter} und Art. 7c^{quater}

Der SAV unterstützt die Einführung des **Begriffs der «Eingliederungsfähigkeit»** und dessen Beurteilung durch die IV-Stellen anhand eines **interprofessionellen Assessments**. Die Gleichsetzung der Arbeitsfähigkeitsbeurteilung mit der Eingliederungsfähigkeit ist an sich falsch und der Eingliederung abträglich; denn die Arbeitsunfähigkeit gemäss Art. 6 ATSG bezeichnet einzig und allein die medizinisch bedingte Unfähigkeit, in einer bisherigen Tätigkeit Arbeit zu leisten. Erst nach einer gewissen zeitlichen Dauer dieser Leistungsunfähigkeit öffnet sich die Beurteilung auf zumutbare Arbeit in anderen Tätigkeiten als den bisherigen. Weder in der ersten Phase noch in der zweiten ist eine mögliche Eingliederung Gegenstand der Begriffsdefinition. Entsprechend fehlt den Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen die Bezugnahme auf für die Eingliederung wesentlichen Aspekte: Weder wird umschrieben, welche konkreten Arbeiten noch möglich wären, noch erfolgen Hinweise darauf, wie die Motivation der Person aussieht und welche sinnvollen Schritte der Rehabilitation gegebenenfalls eingeleitet werden können. Damit regelt die Eingliederungsfähigkeit eine gänzlich andere Fragestellung als die (rein medizinisch beurteilte und vorwiegend auf die bisherige Tätigkeit fokussierte) Arbeitsunfähigkeit. Bei der Prüfung der Eingliederungsfähigkeit werden nur medizinische und berufliche Kriterien berücksichtigt (vgl. Art. 7c^{quater} Abs. 1 Satz 2). Die Fokussierung auf das beruflich Relevante ist zu begrüssen.

Das Konzept der Früherfassung (d.h. der möglichst frühzeitigen Einwirkung mit geeigneten Massnahmen) macht eine entsprechende Anpassung einer rein medizinischen und auf die bisherige Tätigkeit fokussierten Beurteilung und damit Neuformulierung der primär zukunftsorientierten Eingliederungsfähigkeit der versicherten Person notwendig.

Schliesslich ist die Durchführung eines gegenüber heute breiter angelegten Assessments (sog. interprofessionell) im Sinne von Abs. 2 zu begrüssen. Dass dabei die Koordination, Fallführung und Beurteilung aus einer Hand, jener der IV-Stelle, erfolgen muss, ist logisch.

Antrag:

Die Artikel sind gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.7 Art. 14 Abs. 2^{bis} et 2^{ter} – Art. 21 Abs. 2^{bis} (Übernahme von Reise- und anderen Kosten)

Der SAV unterstützt die Änderungen im Bereich der Reisekosten. Diese sollen – mit der Ausnahme für die Integrationsmassnahmen – nicht mehr als akzessorische Leistung zu allen medizinischen Massnahmen vergütet werden. Vielmehr soll nur noch Anspruch auf Rückerstattung von behinderungsbedingten Mehrkosten der versicherten Person selbst bestehen. Auch der Wechsel auf das System des tiers garant (ähnlich wie im Krankenversicherungsbereich), also der Rückerstattung der vom Versicherten zunächst bezahlten Rechnungen durch die IV-Stelle, ist richtig.

Die mit Art. 14a Abs. 5 gegebene Möglichkeit, dem Arbeitgeber einen Beitrag für die Mehrkosten bei der Umsetzung der Integrationsmassnahmen im Betrieb zu leisten, wird ausdrücklich begrüsst.

4.1.8 Art. 22 Abs. 1

Die Korrektur der mit der 5. IV-Revision eingeführten Regelung wird befürwortet.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.9 Art. 28 (Grundsatz – Rentenanspruch)

Die Einführung des Begriffs der «Eingliederungsfähigkeit» führt konsequenterweise dazu, diese auch als Voraussetzung für den Rentenanspruch festzulegen. Damit steht – ganz im Sinne des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente» – die Eingliederung und nicht die Rentenzahlung im Vordergrund.

Antrag:

Die Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.10 Art. 28a Abs. 1 – Art. 31. Abs. 1 (Änderung des Rentensystems)

Die Änderung des Rentensystems, d.h. der Wegfall der Rentenstufen (vgl. oben Ziff. 3.1), wird unterstützt. Das Eliminieren der sog. Schwelleneffekte ist eine wichtige Voraussetzung zur Erhöhung der Bereitschaft der Betroffenen, eine (Teil-)Stelle anzunehmen. Auch das Einführen einer Erheblichkeitschwelle für eine Rentenrevision – ähnlich wie im UVG-Bereich – wird unterstützt, wobei bezüglich Umschreibung der Erheblichkeit unterschiedliche Meinungen bestehen.

Antrag:

Die Artikel sind grundsätzlich gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

Zu Art. 28b Abs. 3 schlägt unsere Mitgliedorganisation SVV folgende Anpassung vor: «Der Rentenanspruch entspricht dem Invaliditätsgrad».

Ebenso beantragt der SVV aus Gründen des erheblichen administrativen Aufwandes bei Art. 30^{bis} (Erheblichkeit der Änderung) die Prozentzahl auf 10% anzuheben, da 5% zu gering seien, um als erheblich zu gelten. Die Veränderung von 10% entspreche im Übrigen auch der geltenden Praxis bei der Anwendung von Art. 24 Abs. 5 BVV2 (Überprüfung einer Kürzung, wenn die Verhältnisse sich wesentlich ändern).

4.1.11 Art. 38 Abs. 1 und 1^{bis} (Kinderrente)

Die Anpassung der Kinderrente auf 30% wird unterstützt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass eine Kürzung der Kinderrente wegen der Überentschädigungsregel zwar zu einer Entlastung der IV führt. Diese wird aber in der Regel durch eine Mehrbelastung der beruflichen Vorsorge kompensiert. Die Massnahme kann deshalb ohne **Koordination mit der beruflichen Vorsorge** ihr Ziel nicht erreichen.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen. Zusätzlich ist eine Koordination mit der beruflichen Vorsorge vorzunehmen.

4.1.12 Art. 54a (RAD)

Die Einrichtung interdisziplinär zusammengesetzter RAD's wird unterstützt. Auch die in Abs. 3 geregelte, abschliessende Beurteilungskompetenz der funktionellen Leistungsfähigkeit einer versicherten Person durch die RAD's wird begrüsst.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.13 Art. 57 Abs. 1 lit. d und i (Beratung und Begleitung durch IV-Stellen)

Die klare Regelung des Grundsatzes der Beratung und Begleitung der versicherten Personen **und der Arbeitgeber** wird begrüsst. Sie zählt zu den Schlüsselfunktionen für eine erfolgreiche Eingliederung.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.1.14 Art. 79b (Sicherung des Bestands des IV-Ausgleichsfonds)

Die nachhaltige finanzielle Sicherung der IV ist eines der **zentralen Anliegen**, welches der SAV mit der IV-Revision 6b verfolgen will. Dazu soll – wie dies auch der Bundesrat in seinem Vorschlag tut – eine Regelbindung in das IVG eingebaut werden, welche sicherstellt, dass das finanzielle Gleichgewicht auf Dauer gewährleistet ist. Dieser Interventionsmechanismus muss auf die IV zugeschnitten sein, weshalb nicht einfach in anderen Sozialversicherungen diskutierte Nachhaltigkeitsregeln «kopiert» werden dürfen.

Der SAV lehnt die in der Vernehmlassungsunterlage aufgeführten Varianten 1 und 2 ab und formuliert folgenden, neuen Vorschlag:

Art. 79b Sicherung des Bestands des IV-Ausgleichsfonds (neu)

¹ *Sinkt der Bestand der flüssigen Mittel und der Anlagen des IV-Ausgleichsfonds am Ende eines Rechnungsjahres unter 40 Prozent einer Jahresausgabe (Interventionsschwelle) und bleibt er auch im folgenden Jahr darunter, so trifft der Bundesrat folgende Massnahmen:*

- a. Er setzt die Anpassung der laufenden Renten an die Teuerung ab dem nächstmöglichen Zeitpunkt aus und senkt die Renten mit Wirkung ab dem dritten Kalenderjahr nach Erreichen der Interventionsschwelle soweit, dass das zu erwartende jährliche Betriebsdefizit um 75 Prozent reduziert wird.*
- b. Er senkt die Renten mit Wirkung ab dem fünften Kalenderjahr nach Erreichen der Interventionsschwelle soweit, dass das dann ohne diese Rentensenkung zu erwartende jährliche Betriebsdefizit voll ausgeglichen wird.*
- c. Er regelt die infolge der Rentenkürzung nötige Koordination mit anderen Sozialversicherungen.*
- d. Er unterbreitet der Bundesversammlung innerhalb eines Jahres ab Erreichen der Interventionsschwelle die zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts erforderlichen Gesetzesänderungen.*

² *Die Massnahmen nach Absatz 1 Buchstabe a – c werden solange angewendet, bis der Fonds-Bestand während zwei aufeinanderfolgenden Jahren wieder 40 Prozent einer Jahresausgabe erreicht hat.*

Erläuterungen zum Vorschlag des SAV

Absatz 1

Lit. a und lit. b

Indikator für das finanzielle Gleichgewicht stellen die liquiden Mittel und Anlagen des IV-Fonds dar, welche 50% einer Jahresausgabe betragen sollen. Im Jahre 2009 beliefen sich die Ausgaben der IV auf CHF 9,331 Mrd. Der mit CHF 5 Mrd. dotierte IV-Fonds deckt somit zu Beginn rund 50% einer Jahres-



ausgabe. *Sinken* die liquiden Mittel und Anlagen unter den Stand von 40% und gilt dies auch für das Folgejahr (damit soll vermieden werden, dass die Sofortmassnahmen auch dann ausgelöst werden, wenn der Fondsstand zufällig und einmalig durch «schlechte» Anlagen unterschritten wird), sollen gesetzlich geregelte Massnahmen eingeleitet werden.

Das *Aussetzen* der Rentenanpassung soll ab dem nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgen, die Rentensenkung mit Wirkung ab dem dritten Kalenderjahr nach Erreichen der Interventionsschwelle. Beides soll das zu erwartende jährliche Betriebsdefizit um 75% reduzieren. Mit Wirkung ab dem fünften Kalenderjahr nach Erreichen der Interventionsschwelle sollen dann die Renten soweit gesenkt werden, dass das dann ohne diese Rentensenkung zu erwartende jährliche Betriebsdefizit voll ausgeglichen wird.

Ein zweistufiges Konzept (Fondsstand 40% bzw. 30%) erscheint dem SAV aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel im IV-Fonds und des möglichen Ausmasses eines Jahresdefizits von hunderten von Millionen (je nach Wirkung und Inkraftsetzungszeitpunktes der IV-Revisionen 6a und 6b) heikel, da – im Unterschied zu den im Rahmen der 11. AHV-Revision diskutierten Fondsstände von 70% bzw. 45 % – kein vergleichbar grosser Handlungsspielraum («Bremsweg») besteht. Aus diesem Grund zieht der SAV ein **etappiertes Vorgehen** bei Erreichen (d.h. zweijährigem Unterschreiten) einer Interventionschwelle der vorgeschlagenen Variante 2 vor. Gegenüber der vorgeschlagenen Variante 1 sind Interventionsmassnahmen auf der **Ausgabenseite** vorzunehmen (wie dies bereits als Bedingung für das JA zur IV-Zusatzfinanzierung formuliert wurde).

Lit. c

Aufgrund der Rentenkürzung ergeben sich Koordinationsprobleme zu anderen Sozialversicherungen (z.B. AHV, EL, BVG). Dem Bundesrat soll die Kompetenz zugesprochen und der Auftrag erteilt werden, diese Fragen sofort anzugehen.

Lit. d

Spätestens ein Jahr nach Erreichen der Interventionsschwelle muss der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft unterbreiten, wie die Versicherung wieder in ein finanzielles Gleichgewicht gebracht werden kann. Anschliessend kann der Gesetzgeber die nötigen Massnahmen beschliessen.

Absatz 2

Wenn der Bestand wieder die ursprüngliche Interventionsschwelle von 40% des Fondsstandes während zwei aufeinanderfolgenden Jahren (damit eine nachhaltige Stabilisierung gewährleistet ist) erreicht hat, sind die Massnahmen rückgängig zu machen. Im Unterschied zu den beiden Varianten in der Vernehmlassungsunterlage sollen die Massnahmen bereits bei 40% und nicht erst bei 50% des Fondsstandes rückgängig gemacht werden, da bei dieser Schwelle die Sofortmassnahmen ausgelöst wurden. Es sollen nicht über Rentenkürzungen weitere Gelder geäufnet werden, um den Zielfondsstand zu erreichen. Vielmehr ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die «zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts erforderlichen Gesetzesänderungen» nach Abs. 1 lit. d zu beschliessen. Zudem soll – um eine nachhaltige Stabilisierung des Systems zu erreichen – der Fondsstand von 40% während zwei Jahren erreicht werden. Ab dem 2. Mal der Zielerreichung sollen dann die Sofortmassnahmen entfallen. Damit wird gewährleistet, dass die Massnahmen nicht bereits bei einem «zufälligen», einmaligen Überschreiten des Fondsstandes (z.B. aufgrund eines positiven Anlageergebnisses) rückgängig gemacht werden.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss unserem Vorschlag in das IVG aufzunehmen.

4.1.15 Massnahmen auf Verordnungs- und Weisungsebene Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern

Aus liberaler Optik scheint es zunächst fragwürdig, wenn aus den künftigen Einkommensmöglichkeiten auf die zu gewährenden Ausbildungsmassnahmen rückgeschlossen wird, wie dies für den Eintritt in eine sog. IV-Anlehre der Fall sein soll. Nach diesem Prinzip könnte einem angehenden Akademiker mit Blick auf seine schlechten Berufschancen mit entsprechend reduzierten Einkommensaussichten der Eintritt in die Universität verwehrt werden.

Trotzdem ist der Anhebung der entsprechenden Einkommensschwellen für die Absolvierung einer IV-Anlehre gemäss Vernehmlassungsvorlage zuzustimmen: Die von der IV bezahlte Ausbildung ist eine Versicherungsleistung und unterliegt als solche dem Gebot der Wirtschaftlichkeit. Der Wunsch nach persönlicher Selbstverwirklichung muss demgegenüber in den Hintergrund treten. Zudem verspricht der erläuternde Bericht, dass auch behinderte Personen, welche die Einkommensschwelle künftig nicht mehr erreichen werden, durch individuelle Massnahmen optimal beruflich gefördert werden, so dass sie keine Nachteile erleiden sollen.

Antrag:

Die Einkommensschwelle für die Absolvierung einer IV-Lehre ist gemäss Vernehmlassungsvorlage anzuheben. Gleichzeitig ist jedoch sicherzustellen, dass auch die versprochenen individuellen Fördermassnahmen zeitgerecht angeboten und umgesetzt werden.

4.1.16 Schlussbestimmungen

Ad lit. b: Besitzstandswahrung für Rentenbezügerinnen und -bezüger, die älter sind als 55 Jahre

Es ist grundsätzlich richtig, eine Regelung zur Besitzstandswahrung einzuführen. Diese ist jedoch nicht lediglich am Lebensalter anzuknüpfen. Vielmehr sollte als weitere Voraussetzung die bisherige Rentenbezugsdauer eingeführt werden (vgl. dazu schon oben zu Ziff. 3.1).

Antrag:

Der Artikel sei wie folgt zu ändern:

«Für laufende Renten von Rentenbezügerinnen und -bezügern, die bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung das 55. Altersjahr zurückgelegt haben und die bereits während 3 Jahren eine Rente beziehen, gilt das bisherige Recht».

Ad lit. d: Entschuldung der Invalidenversicherung

Der SAV unterstützt die vorgeschlagene Regelung, damit gewährleistet ist, dass die IV-Schulden dem AHV-Fonds zurückbezahlt werden. Die Bestimmung ist auf den Interventionsmechanismus abgestimmt.

Antrag:

Der Artikel ist gemäss dem Entwurf in das IVG aufzunehmen.

4.2. Änderungen weiterer Erlasse

4.2.1 ATSG

Art. 52a ATSG (neu) gilt grundsätzlich nicht für die berufliche Vorsorge, weshalb die vorsorgliche Einstellung von Leistungen bei den Vorsorgeeinrichtungen ins Leere greifen würde. Unrechtmässig bezogene Leistungen würden so durch die berufliche Vorsorge kompensiert.

Um dieses unerwünschte Ergebnis zu vermeiden, ist eine entsprechende Vorschrift in das BVG aufzunehmen. Aus gesetzessystematischer Sicht ist die Einführung eines neuen Art. 35b BVG vorzuschlagen.

Antrag für einen neuen Art. 35b BVG:

Art. 35b BVG (neu): Vorsorgliche Einstellung von Leistungen

Die Vorsorgeeinrichtung kann die Ausrichtung von Leistungen vorsorglich einstellen, wenn:

- a. der Verdacht besteht, dass die Leistungen unrechtmässig bezogen werden; oder*
- b. davon auszugehen ist, dass eine Rückforderung uneinbringlich ist.*

Die sinngemässe Wiederholung von Art. 52a ATSG hat gegenüber einem blossen Verweis auf diese allgemeine Vorschrift seitens BVG den Vorteil, dass die Bestimmung aus verfahrensrechtlicher Sicht (keine Verfügung über die vorsorgliche Leistungseinstellung durch die Vorsorgeeinrichtung, sondern bloss formlose Mitteilung) eine eigene Charakteristik aufweist. Zudem kann damit vermieden werden, dass eine identische Massnahme durch die IV in jedem Fall erforderlich ist, was in jenen Konstellationen zu unerwünschten Streitigkeiten führen könnte, in denen die IV per se nicht involviert ist (z.B. Rentenzahlungen in Nichtvertragsstaaten, keine IV-Rente mangels versicherungsmässiger Voraussetzungen in der ersten Säule etc.).

Überdies setzt die Wirksamkeit der vorsorglichen Einstellung von Leistungen voraus, dass eine solche auch für weitergehende Leistungen gewährleistet ist. Dementsprechend drängt es sich auf, den neuen Art. 35b BVG auch in die Auflistungen der Art. 49 Abs. 2 BVG (als Art. 49 Abs. 2 Ziff. 4b BVG) sowie Art. 89^{bis} Abs. 6 (als Art. 89^{bis} Abs. 6 Ziff. 3a) aufzunehmen.

4.2.2 BVG

Der SAV stimmt dem Vorschlag zu und unterstreicht, dass das stufenlose System nur für das BVG-Obligatorium gelten kann. Auch in der beruflichen Vorsorge stellt sich die Frage, in welcher Form **laufende Renten** an die neue Regelung angepasst werden sollten. Als Grundsatz muss gelten, dass laufende Renten nicht anzupassen sind. Für jede Anpassung müssen nämlich die entsprechenden Mittel bereitgestellt werden. Dieser Anpassungsmechanismus führt zwangsläufig zu Mehrkosten.

Zu prüfen ist eine Anpassung, wenn sich im Rahmen der Rentenrevision durch die IV eine Veränderung des Invaliditätsgrades, also eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, nach Inkrafttreten der Bestimmungen ergibt. Zweckmässig ist es, in solchen Fällen, einen Grenzwert für die Änderung des IV-Grades einzusetzen, unter dem keine Anpassung vorzunehmen ist.



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Antrag:

Es sei in diesem Zusammenhang nochmals der Antrag der BVG-Kommission (vgl. S. 36 des erläuternden Berichtes) zu prüfen.

Gemäss Art. 28a Abs. 1^{bis} (neu) IVG (Restarbeitsfähigkeit) sollen Invalideneinkommen, welche weniger als 20% des Valideneinkommens betragen, für die Bemessung der Invalidität nur berücksichtigt werden, sofern der Invaliditätsbemessung ein tatsächlich erzielter Einkommen zu Grunde liegt. In der beruflichen Vorsorge hingegen muss es möglich sein, im Rahmen der Koordination das weiterhin erzielte oder das zumutbarerweise noch erzielbare Erwerbs- oder Ersatzeinkommen anzurechnen (keine Korrektur von Art. 24 Abs. 2 BVV2). Es gibt Fälle, in welchen davon auszugehen ist, dass auch bescheidene Restarbeitsfähigkeiten noch genutzt werden können.

Antrag:

Im BVG sei eine eigene Regel im Sinne von Art. 24 Abs. 2 BVV2 bzw. ein Hinweis aufzunehmen, wonach für die IV-Rente der zweiten Säule Art. 28a Abs. 1^{bis} IVG nicht Anwendung finde.

Wir verweisen im Übrigen auf die einschlägigen Ausführungen des Schweizerischen Pensionskassenverbandes ASIP zu dieser Frage.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Prof. Dr. Roland A. Müller
Mitglied der Geschäftsleitung

Per E-mail an: stefan.ritler@bsv.admin.ch