

**Regierungsrat**

*Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch*

Bundesamt für Sozialversicherung  
Geschäftsfeld IV  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

28. September 2010

**6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket (Revision 6b)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Juni 2010 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Vorentwurf und zum erläuternden Bericht bis 15. Oktober 2010 Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr und äussern uns zur Vorlage wie folgt:

Wir erachten die Massnahmen der 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket, soweit sie die Fokussierung auf die Eingliederung noch verstärken, als konsequente Weiterführung der bisherigen gesetzlichen Anpassungen. Namentlich im Bereich der psychischen Behinderungen kann so die Prävention noch verstärkt werden, indem die IV-Stelle frühzeitig und unkompliziert mit dem Arbeitgeber in Kontakt tritt. Die Flexibilisierung der Dauer von Massnahmen bringt ebenfalls wesentliche Verbesserungen in diesem Bereich.

Die Fokussierung auf die Integration wird über den Ausbau der Prävention hinaus auch durch die klare Definition der Eingliederungsfähigkeit und die damit verbundene Definitionsmacht des Versicherers gegenüber Externen verstärkt. Damit sollen nicht mehr die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsunfähigkeit im Zentrum des Interesses – und leider nicht selten auch der Missverständnisse und Auseinandersetzungen – stehen.

Diese Massnahmen bergen allerdings auch gewisse Gefahren. Bei der Verstärkung der Prävention und der Flexibilisierung der Massnahmen muss nämlich dennoch die Verhältnismässigkeit zwischen dem Einsatz der Mittel und dem Erfolg gewahrt bleiben. Wie im erläuternden Bericht (Seite 14) erwähnt wird, muss der Tatbeweis für die Wirksamkeit der Massnahmen der 5. IV-Revision zuerst noch erbracht werden. Wir gehen davon aus, dass für die neuen Massnahmen der 6. IV-Revision heute schon entsprechende Überlegungen angestellt werden, wie deren Wirksamkeit von Beginn weg erhoben werden kann. Auch weisen wir darauf hin, dass der Erfolg sämtlicher Massnahmen in erster Linie von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängig ist. Die IV-Stellen können in der Integration noch mehr erreichen, allerdings nur, wenn sie ausreichend Ressourcen erhalten und die Arbeitgeber

mitmachen bzw. wenn die Wirtschaft die Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Zudem müssen Negativeinreize, welche gegen eine Anstellung von behinderten Menschen sprechen, konsequent angegangen werden.

Starre Vorschriften bezüglich Prozesse oder Instrumente können sich in den IV-Stellen auf die Bearbeitungsdauer und somit auf den Erfolg auswirken, der nicht zuletzt von der Kürze des Eingliederungsprozesses abhängt. Daher plädieren wir für Flexibilität der zu wählenden Mittel und Prozesse anstelle von Regulierung bei der Abklärung und Eingliederung. Es ist nur soviel wie nötig und so wenig wie möglich zu regeln.

Ebenfalls Unterstützung finden die vorgesehenen Massnahmen, die auf eine verstärkte Betrugsbekämpfung, die Entschuldung der Versicherung sowie die langfristige Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts (Interventionsmechanismus) abzielen.

Die Sanierung der hoch verschuldeten IV liegt im Interesse aller. Der Bundesrat unterbreitet nun – neben einigen zusätzlichen Massnahmen für die Eingliederung – eine von Leistungsabbau geprägte Vorlage. Dies gilt namentlich für die Anpassung des Rentensystems, die Kürzung der Kinderrenten und die Reduktion bei der Vergütung von Reisekosten. Wir sind uns grundsätzlich des bestehenden Handlungsbedarfs bewusst. Er bezweifelt jedoch mit Blick auf die seit Jahren stark rückläufigen Zahlen bei den Neurenten die Notwendigkeit solcher weitgehender Sparbeschlüsse. Insbesondere die Anpassung des Rentensystems und die Kürzung der Kinderrenten bergen die Gefahr von neuen Sozialhilfeabhängigkeiten in Fällen, wo der EL-Anspruch nicht gegeben ist.

Das vorgeschlagene *stufenlose Rentenmodell* geht mit einer tiefgreifenden Umwälzung einher. Die IV ist eine Volksversicherung. Sie betrifft alle. Es ist daher wichtig, dass die Leistungen und somit auch das Rentensystem für die Versicherten verständlich und nachvollziehbar bleiben. Der Bundesrat schlägt vor, dass bei Versicherten über 55 Jahren die Änderung von den alten Rentenstufen zum neuen stufenlosen Modell nicht vollzogen wird. Bei allen Versicherten unter 55 Jahren wird aber eine Überführung früher oder später erfolgen müssen. Dies wird dazu führen, dass die IV-Stellen und Ausgleichskassen (als ihre Partnerinnen) im Vollzug 10 Jahre lang zwei verschiedene Systeme anzuwenden haben – zudem noch mit unterschiedlichen Auswirkungen im Hinblick darauf, ob nun jemand arbeitet oder nicht (vgl. Modell mit/ohne Invalideneinkommen bei IV-Grad ab 80 %, Seite 26 ff. erläuternder Bericht). Rein technisch ist das mit einer entsprechenden Vorbereitungs- und Ausbildungszeit möglich, es ist jedoch zu bezweifeln, dass es – gegenüber dem heutigen Modell – noch allgemein verständlich ist.

Es besteht mit der vorliegenden Revision die Gefahr, dass alles in allem das gesamte Regelwerk und die Prozesse der IV noch komplizierter, noch juristischer, noch medizinischer werden. Das würde sich eingliederungshemmend auswirken und muss daher beim Legiferieren zwingend auch berücksichtigt werden.

Wir sind der Ansicht, dass die grösste Herausforderung nicht nur in der Vorlage per se besteht, sondern in mindestens gleichem Mass *in der hohen Kadenz der Revisionen*. Direkt mit dem Inkrafttreten der 4. IV-Revision erging der Auftrag, eine 5. IV-Revision in Angriff zu nehmen. Die verschiedenen Teile der 5. IV-Revision (MWST, IV-Fonds) sind noch nicht einmal umgesetzt und schon wird die 6. IV-Revision vorbereitet – ohne dass die Wirkung der 4. oder 5. IV-Revision

sorgfältig evaluiert worden wäre. Eine sorgfältige Evaluation wäre eine wichtige Grundlage zur Planung des weiteren Vorgehens. Für die 6. IV-Revision besteht die Besonderheit darin, dass das erste Paket bereits in der parlamentarischen Phase ist während das zweite Paket zeitgleich im Vernehmlassungsverfahren vorbereitet wird. Wer die Übersicht behalten und à jour sein will, muss somit drei Gesetzestexte nebeneinander halten.

Die Anforderungen, die die Umsetzungsorgane zu erfüllen haben, sind enorm. Dies macht zusätzliche Ressourcen unabdingbar. Die im erläuternden Bericht vorgesehenen Ressourcen sind ungenügend. Wir werden daher bei den einzelnen Bestimmungen nochmals darauf hinweisen und im Anhang "Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln" am Schluss eine Zusammenfassung zur Ressourcenfrage erstellen.

Nach wie vor fehlt eine befriedigende Regelung des Versicherungsschutzes bei der Eingliederung. Das Ziel muss eine durchgehende Unfalldeckung während der ganzen Periode der beruflichen Integration sein. Heute bestehen Lücken im Unfallversicherungsschutz. Ohne Arbeitsverhältnis richtet sich die Unfalldeckung nach KVG und nicht nach UVG. In dieser Zeit greift also "nur" der subsidiäre Schutz gemäss KVG. Dass die Leistung der Krankenversicherer deutlich unter den Leistungen der Unfallversicherer liegen, dürfte hinlänglich bekannt sein und stellt in der Praxis ein grosses Problem dar.

Das Eingliederungsrisiko ist heute aus dieser Optik in Art. 11 IVG ungenügend resp. unvollständig geregelt: Der Schutz gilt während *Eingliederungsmassnahmen*. Art. 18a E-IVG (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) schlägt eine Verbesserung für den *Arbeitsversuch* vor. Für die Massnahmen der Frühintervention bleibt es jedoch bei der heutigen Regelung. Diesbezüglich schlagen wir vor, dass die Invalidenversicherung als UVG-Versicherer auftritt (Eigenversicherer). Dadurch kann die Versicherungsdeckung einheitlich schweizweit geregelt werden.

Dabei wäre zu beachten, dass gleichzeitig die entsprechenden Bestimmungen des KVG ergänzt werden müssen. Betroffen sind insbesondere Art. 8 KVG (Grundsatz), Art. 10 Abs. 1 KVG (Ende der Sistierung) sowie Art. 10a KVV. Technisch ist eine Ergänzung der bestehenden Bestimmungen oder die Schaffung neuer parallel konstruierter Bestimmungen möglich.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Frage der Haftpflicht resp. der Haftung für Schäden, die eine versicherte Person anrichtet, für den Betrieb noch nicht befriedigend geregelt ist.

Art. 68<sup>quinquies</sup> E-IVG (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) bringt zwar eine Verbesserung, indem er die Haftung bei Arbeitsversuch regelt. Auch hier wäre jedoch eine Ausdehnung auf die ganze Phase der Integrationsbemühungen der IV-Stelle wünschenswert.

Das neue Rentensystem wird zu erhöhten Ausgaben in den Kantonen führen: Da künftig die IV-Renten bei einem IV-Grad von 50-79% und von Personen mit Kindern tiefer sein werden, wird die Höhe der anrechenbaren Renteneinnahmen bei der EL-Berechnung sinken, was zu höheren EL-Beträgen führen wird. Gemäss erläuterndem Bericht (Seite 120) sind die finanziellen Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen beträchtlich: Im Jahr 2018 sind Mehrkosten von insgesamt 85 Millionen Franken bzw. 32 Millionen Franken (3/8) für die Kantone zu erwarten. Weiter ist in gewissen

Fällen (z.B. bei Nichterfüllen der zehnjährigen Karenzfrist für den Anspruch auf EL) mit finanziellen Folgen für die Sozialhilfe zu rechnen. Diese Kostenverlagerung via Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe lehnen wir ab. Deshalb regen wir an, dass der Bund als Kompensation neu 6/8 statt wie heute 5/8 der EL-Ausgaben trägt. Im Rahmen der Revision 6b ist deshalb der Artikel 13 Abs. 1 ELG entsprechend anzupassen.

Auf Verordnungsebene wird im Rahmen dieser Revision eine Neugestaltung der beruflichen Situation von Sonderschulabgängern angestrebt. Grundsätzlich begrüßen wir die Forderung nach strengeren qualitativen Anforderungen an die Ausbildungsstätten. Auch wird die strategische Richtung eines vermehrten Einbezugs des primären Arbeitsmarktes bei dieser Zielgruppe ausdrücklich begrüsst.

Hingegen erachten wir die Erhöhung der Eintrittsschwelle für eine IV-Anlehre / PrA INSOS als problematisch. Die berufliche Bildung stellt einen unabdingbaren Aspekt der Integration dar. Mit der Erhöhung der Anforderung an ein später zu erzielendes Einkommen besteht die Gefahr, dass künftig für viele Sonderschulabgänger kein Bildungsangebot mehr besteht, weil sie einerseits die IV-Kriterien nicht erfüllen und andererseits nicht genügend Ressourcen für eine Attestausbildung aufweisen.

Entnehmen Sie bitte der Beilage unsere detaillierten Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung und Unterstützung unserer Anträge.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Walter Straumann

Landammann

sig.

Andreas Eng

Staatsschreiber

Beilage: Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln