

Hopfenweg 21  
PF/CP 5775  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

Per Mail an  
Eidg. Departement des Innern EDI  
3003 Bern  
[sekretariat.iv@bsv.admin.ch](mailto:sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Bern, 18. März 2016

## **Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) – Stellungnahme von Travail.Suisse**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum oben erwähnten Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können. Die Invalidenversicherung ist aus Sicht von Travail.Suisse ein tragender Teil der ersten Säule und deshalb von grosser Wichtigkeit für die Arbeitnehmenden.

### **1. Generelle Bemerkungen**

Nach dem Scheitern des zweiten Massnahmenpakets der 6.IV-Revision braucht es vor allem Ruhe in der IV und die Ressourcen müssen für die noch immer in der Umsetzungsphase befindlichen Massnahmen der Revision 5 und 6a eingesetzt werden. Es sind deshalb vorsichtige, durchdachte Schritte angebracht. Wir begrüssen es, dass der Bundesrat weitgehend auf radikale Sparmassnahmen und auch auf symbolische Massnahmen verzichtet und eine sachlich ausgerichtete, aber unspektakuläre Revision vorlegt, welche differenziert vorgeht. In der politisch aufgeladenen Stimmung rund um die IV ist dies wichtig.

In den letzten drei Jahren konnte die IV ihre Schulden bei der AHV um über 2 Mrd. Franken reduzieren. Die IV wird voraussichtlich auch nach dem Auslaufen der Zusatzfinanzierung schwarze Zahlen schreiben können. Dies da sich der Rückgang der Neurenten längerfristig noch stärker positiv

auf die Ausgaben auswirkt. Die vollständige Schuldentilgung bis 2030 ist auf gutem Weg. Weitere Leistungseinschränkungen sind deshalb auch aus finanzieller Sicht nicht angebracht. Gefragt ist eine Rückkehr zu einer sachlicheren, nüchternen Diskussion. Wir können deshalb die Stossrichtung der Reform allgemein unterstützen. Travail.Suisse teilt die Ziele der Reform, insbesondere auch die Ausrichtung auf die Gruppen der jungen Erwachsenen und auf Personen mit psychischen Beeinträchtigungen. Die Verbesserung der Koordination der beteiligten Akteure ist eine Daueraufgabe. Sie wird nebst durchdachten gesetzlichen Regelungen vor allem auch von der gelebten Praxis abhängen. (Antwort zu Frage 1 des Fragebogens).

Es gibt aber zwei grössere Einwände von Seiten von Travail.Suisse.

Erstens: Im Zuge der letzten Jahre hat die IV diverse Leistungseinschränkungen vorgenommen. Travail.Suisse beobachtet diesbezüglich mit Besorgnis, dass ein immer grösserer Teil der IV-Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen abhängig ist (aktuell rund 43 Prozent). Dies weist darauf hin, dass die IV ihre tragende Rolle für viele Betroffene in den letzten Jahren nur noch beschränkt spielen konnte. Diesbezüglich fehlen uns bei der vorliegenden Reform Massnahmen, welche explizit darauf abzielen, die Leistungsverschiebung Richtung EL zu unterbinden. Insbesondere wird es ohne verstärkte Verpflichtung der Arbeitgeberseite auch trotz verstärkter Bemühungen auf allen Ebenen schwierig sein, die Erwerbsintegration aller betroffenen teilleistungsfähigen Menschen voranzutreiben. Hier fehlt der von Travail.Suisse schon länger geforderte Paradigmenwechsel, nebst den Betroffenen auch die Arbeitgeberseite stärker zu Mitarbeit zu verpflichten.

Zweitens: Die Einführung eines neuen Rentensystems, welche so bereits einmal im zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision gescheitert ist, wird erneut polarisieren. Auf Grund der Vorgeschichte stehen wir deshalb einer Einführung eines neuen Rentensystems zum gegenwärtigen Zeitpunkt generell sehr skeptisch gegenüber. Ein stufenloses Rentensystem, welches neu erst ab einem IV-Grad von 80 Prozent Anrecht auf eine ganze Rente gibt, lehnen wir dezidiert ab. Dies würde unweigerlich zu einer weiteren Kostenverschiebung Richtung Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe führen.

Im Folgenden nehmen wir zu den aus unserer Sicht wichtigsten Punkten der Reform inhaltlich Stellung.

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Reformpunkten**

### **2.1 Zielgruppe Jugendliche und junge psychisch erkrankte Versicherte**

Aufbauend auf der Erkenntnis, dass die IV-Neurenten bei den 18- bis 24-jährigen entgegen der allgemeinen Entwicklung nicht gesunken sind, ist es folgerichtig, jungen Erwachsene vermehrt koordinierte Begleitung anzubieten. Wir begrüßen es daher, dass die Übergänge von der Volksschule in die erste berufliche Ausbildung und von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt im Zentrum stehen und die Voraussetzungen geschaffen werden sollen um massgeschneiderte Massnahmen anzubieten. Wir sind deshalb grundsätzlich mit den im Fragebogen angesprochenen Massnahmen 4 bis 10 einverstanden. Hierzu jedoch noch verschiedene Bemerkungen: Es wird von verschiedener Seite festgestellt, dass bezüglich der Umsetzung der beruflichen Massnahmen zwischen den Kantonen, aber auch in den verschiedenen IV-Stellen massive qualitative Unterschiede bestehen. Wenn nun die IV als nationale Versicherung sich stärker an den kantonalen Berufsbildungsmassnahmen (Brückenangebote, Case Management Berufsbildung) beteiligt, sollte sie ihre finanzielle Mitbeteiligung von der Erfüllung von einheitlichen qualitativen Anforderungen und der Entwicklung von geeigneten Massnahmen für gesundheitsbeeinträchtigte Jugendliche und junge Erwachsene abhängig machen. Ansonsten könnten die Tendenz bestehen, dass gewisse Kantone einfach ihre bestehenden Angebote zusätzlich von der IV finanzieren lassen. Dies zumal die finanzielle Unterstützung der Kantone durch das SBFi ausgelaufen ist.

Gleichzeitig mit den neu ermöglichten Massnahmen für die Zielgruppe Jugendliche und junge psychisch erkrankte Versicherte muss auch eine Wirkungskontrolle stattfinden und evaluiert werden, welchen Weg die Betroffenen einschlagen. Dabei muss der Fokus auf die tatsächliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelegt werden und nicht nur auf die Verhinderung einer (Teil-)Rente der IV.

Bezüglich der Integrationsmassnahmen begrüsst Travail.Suisse explizit, dass diese auf Jugendliche ausgeweitet werden können, die noch keine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben. Die geltende zeitliche Beschränkung von Integrationsmassnahmen sollte jedoch gänzlich aufgehoben werden, um besser auf die individuellen Bedürfnisse reagieren zu können.

Travail.Suisse begrüsst, dass die erstmalige berufliche Ausbildung nach Möglichkeit im ersten Arbeitsmarkt erfolgen soll und dass Arbeitgebern diesbezüglich vermehrt Anreize geboten werden. Im Gesetzesentwurf wird vorgeschlagen, den Arbeitgeber mit der Rückerstattung des Lehrlingslohnes via das IV-Taggeld finanziell zu entlasten. Diese Massnahme ist grundsätzlich zu begrüßen. Dies weil sie sicherstellt, dass die Betroffenen einen „echten“ Lohn für ihre Arbeitsleistung erhalten. Die Lösung ist allerdings noch verbesserungsfähig: Es müsste sichergestellt werden, dass die Entschädigung des Lehrbetriebs dann am grössten ist, wenn auch sein Aufwand am grössten ist. Dies ist meist zu Beginn der Ausbildung der Fall. Gleichzeitig wird es weiterhin eine Vielzahl von Situationen geben, in welchen Ausbildungsangebote in Eingliederungsstätten unentbehrlich sind. Auch diese Angebote können in den ersten Arbeitsmarkt führen und sind keinesfalls zu schwächen.

### **2.2 Zielgruppe psychisch erkrankte Versicherte**

Die heutigen Leistungen der IV sind zu wenig auf schwankende Krankheitsverläufe ausgerichtet. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die zur Verfügung stehenden Massnahmen angepasst werden. Neu soll Beratung und Begleitung als eigenständige Massnahme im Gesetz verankert werden.

Travail.Suisse befürwortet den Rechtsanspruch auf Beratung und Begleitung. Erfreulich ist insbesondere, dass Beratung und Begleitung auch nach dem Abschluss von Eingliederungsmassnahmen weitergeführt werden können soll. Erst mit einer engen Begleitung der

betroffenen Person, aber auch des Arbeitgebers auch nach Ausbildungsabschluss kann oft eine dauerhafte Eingliederung erreicht werden. Beratung und Begleitung sollte als unentbehrliche Komponente in allen Phasen vor, während und nach dem Eingliederungsprozess verstanden werden. Mit der gesetzlichen Regelung, den Rechtsanspruch erst ab Beginn der Eingliederungsphase zu verankern, wird dieses Prinzip nicht konsequent angewandt. Travail.Suisse spricht sich deshalb für einen Rechtsanspruch auf Beratung und Begleitung auch vor dem Entscheid der IV-Stelle für eine berufliche Massnahme aus (Frage 11).

Die vorgeschlagene Flexibilisierung der Integrationsmassnahmen begrüsst Travail.Suisse, plädiert jedoch – wie schon unter 2.1 erwähnt – dafür, gänzlich auf eine zeitliche Beschränkung zu verzichten (Frage 13). In der Praxis werden Integrationsmassnahmen ohnehin abgebrochen, wenn keine Aussicht auf Erfolg besteht.

Aus Sicht eines Arbeitnehmenden-Verbands interessiert die Einführung des Personalverleihs: Travail.Suisse steht einem Personalverleih als Eingliederungsinstrument offen gegenüber. Es kann in Einzelfällen Möglichkeiten für eine spätere Anstellung eröffnen, welche mit den bestehenden Eingliederungsinstrumenten nicht gegeben sind. Der Personalverleih sollte aber nur unter klar umrissenen Bedingungen stattfinden:

- Der Personalverleih ist zeitlich limitiert.
- Die Wirkung der Massnahme wird kontrolliert.
- Es dürfen nur spezialisierte Institutionen einen solchen Personalverleih anbieten, welche Erfahrungen mit den Problemen von gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitnehmenden haben.
- Es müssen orts- und branchenübliche Löhne bezahlt werden.

### **2.3 Verbesserung der Koordination der beteiligten Akteure**

Der Bundesrat soll neu eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit Dachorganisationen der Arbeitswelt abschliessen können, um die Eingliederungsbemühungen zu verstärken. Die Zusammenarbeitsvereinbarung soll partnerschaftlich erarbeitete Koordinationsregeln und die Definition von qualitativen Zielen enthalten. Bevor eine solche Zusammenarbeitsvereinbarung abgeschlossen wird, soll eine nationale Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit einer Behinderung durchgeführt werden. Travail.Suisse als namentlich erwähnter Vereinbarungspartner begrüsst diese Massnahmen und ist bereit, in einen derartigen Prozess einzusteigen. Dementsprechend ist Travail.Suisse einverstanden mit der gesetzlichen Verankerung einer solchen Möglichkeit.

Die Mitarbeitenden in einem Betrieb spielen eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob eine Eingliederung gelingt. Eine koordinierte Sensibilisierungs-, Begleitungs- und Vermittlungsarbeit von Arbeitnehmenden- und Arbeitgeberseite ist deshalb anzustreben. Bedingung für das Gelingen eines solchen Prozesses ist jedoch, dass man sich auf gemeinsame Ziele einigen kann. Gemeinsame qualitative Ziele – wie z.B. dafür zu sorgen, dass Prozesse des betrieblichen Gesundheitsmanagements stärkere Verbreitung finden – sind wichtig. Eingliederungsmassnahmen können letztendlich ihre volle beabsichtigte Wirkung nur dann erreichen, wenn auch das quantitative Ziel, mehr beeinträchtigte Menschen in den Erwerbsprozess zu integrieren, von allen geteilt wird. Diesbezüglich erwartet Travail.Suisse von Seiten der Arbeitgeberverbände, dass diese sich selber und die beteiligten Branchen auch zu quantitativen Zielen bezüglich einer verbesserten Eingliederung in den Arbeitsmarkt verpflichten.

Weitere vorgeschlagene Massnahmen, wie der verbesserte Unfallversicherungsschutz während der Eingliederungsmassnahmen und die Verlängerung des Taggeldanspruchs in der Arbeitslosenversicherung nach Wegfall einer IV-Rente sowie die Schaffung einer Rechtsgrundlage, damit Durchführungsstellen der IV, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe enger zusammenarbeiten können, werden von Travail.Suisse sehr begrüsst. Es ist namentlich sinnvoll, dass sich regionale Kompetenzzentren für die Arbeitsvermittlung bilden können und Arbeitgeber nicht gleichzeitig von verschiedensten Stellen angesprochen werden.

## **2.4 Einführung eines teilweise stufenlosen Rentensystems**

Ein teilweise stufenloses Rentensystem wurde bereits im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets der 6. IV-Revision diskutiert. Die Änderung war einer der Gründe, weshalb das zweite Massnahmenpaket im Parlament gescheitert ist. Nun wird diese Massnahme erneut vorgeschlagen, dies mit der Begründung, dass die Versicherten keinen finanziellen Anreiz hätten, ihre Resterwerbsfähigkeit möglichst vollständig auszuschöpfen.

Travail.Suisse hat politische und inhaltliche Bedenken gegenüber den Bestrebungen, die bereits einmal gescheiterte Umstellung des Rentensystems erneut in die IV-Weiterentwicklung einzubauen. Das umstrittene stufenlose Rentensystem wird die ganze Vorlage verzögern, wenn nicht gefährden. Es besteht die Gefahr, dass eine ansonsten sachorientierte Vorlage wieder zur Sparvorlage gemacht wird. Auf Grund der bereits geschilderten Entwicklung der IV besteht dieser Sparbedarf nicht. Travail.Suisse würde sich dezidiert gegen Sparbemühungen unter dem Deckmantel des stufenlosen Rentensystems wehren.

Auch sachlogisch betrachtet Travail.Suisse die vorgeschlagene Änderung mit Skepsis: Theoretisch stimmen die Erwägungen bezüglich negativer Erwerbsanreize. Im Fall der IV spielen aber oft andere Faktoren eine Rolle. So haben z.B. heute IV-Rentner/innen mit einem IV-Grad von 70 Prozent Anrecht auf eine ganze Rente. Dies auch, wenn sie die restliche Erwerbsfähigkeit von 30 ausnützen. Ein maximaler Erwerbsanreiz, der jedoch auf Grund der fehlenden Arbeitsstellen nicht umgesetzt werden kann. Der limitierende Faktor Arbeitsplätze neutralisiert das Anreizsystem. In den oberen Invaliditätsbereichen spielen deshalb die theoretischen ökonomischen Mechanismen kaum.

Kommt hinzu, dass auch mit dem neuen Vorschlag die grösste Schwelle weiter bestehen bleibt: Die Eintrittsschwelle eines IV-Grads von mindestens 40 Prozent. Der Anreiz, seine Resterwerbsfähigkeit auf über 60 Prozent zu steigern bleibt somit gleich null. Dabei wären es – wenn überhaupt – gerade diese Personen, die noch über eine beträchtliche Resterwerbsfähigkeit verfügen, welche auf Anreize reagieren könnten. Demzufolge müsste – wenn schon - ein echt stufenloses Rentensystem eingeführt werden nach dem Vorbild der Unfallversicherung (Rente ab einem IV-Grad von 10 Prozent). Dies will man jedoch aus finanziellen Erwägungen nicht.

Die Einführung eines teilweise stufenlosen Rentensystems würde vor allem zu Kürzungen bei Menschen mit einer schweren Behinderung (ab IV-Grad 60 Prozent) führen. Auf Grund der oben beschriebenen Mechanismen und der fehlenden Möglichkeit für schwer behinderte Menschen, diese Einkommensverluste auszugleichen, würde eine weitere Belastung der Ergänzungsleistungen in Kauf genommen. Es darf nicht das Ziel der gegenwärtigen IV-Revision sein, ein anders Sozialsystem zu belasten, das ebenfalls unter Druck steht (siehe gegenwärtig laufende EL-Reform).

Würde trotz der erwähnten Argumente ein stufenloses Rentensystem eingeführt, steht Travail.Suisse dafür ein, dass für Rentenbezüger/innen, deren Anspruch vor In-Kraft-Treten der Reform entstanden ist, weiterhin das bisherige Recht gilt. Ohne diese Besitzstandsgarantie dürfte ein solcher Systemwechsel erst recht keine Akzeptanz finden. Deshalb müsste während langer Jahre die Parallelität von zwei verschiedenen Rentensystemen in Kauf genommen werden. Dies würde beträchtlichen zusätzlichen Aufwand – auch in der zweiten Säule – bedeuten und das System unverständlicher machen.

Unter Beachtung der dargelegten Überlegungen überwiegen für Travail.Suisse zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Nachteile eines vorgeschlagenen Systemwechsels und der Dachverband der Arbeitnehmenden tritt dafür ein, die Revision ohne Änderung des Rentensystems durchzuführen. Sollte ein Systemwechsel trotz der dargelegten Argumente in der Reform figurieren, wäre für Travail.Suisse klar, dass nur ein stufenloses Rentensystem mit einer ganzen Rente ab IV-Grad 70 Prozent allenfalls akzeptiert werden könnte.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Matthias Kuert Killer  
Leiter Sozialpolitik