



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

Zug, 28. September 2010 hs

**Vernehmlassung Invalidenversicherung - 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket (Revision 6b) - Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Bezug nehmend auf Ihre Einladung vom 25. Juni 2010 lassen wir uns zur Revisionsvorlage wie folgt vernehmen und stellen folgende Anträge:

**Anträge**

1. Art. 13 Abs. 1 sei wie folgt zu formulieren:  
"Die jährlichen Ergänzungsleistungen werden zu drei Viertel vom Bund und zu einem Viertel von den Kantonen getragen."
2. Art. 7c<sup>bis</sup> sei systematisch nach dem heutigen Art. 3a einzuordnen.
3. Der Begriff "Leistungen" in Art. 7c<sup>bis</sup> Abs. 2 sei durch "Dienstleistung" zu ersetzen.
4. Art. 7c<sup>quater</sup> Abs. 2 sei zu streichen. Abs. 1 sei wie folgt zu formulieren:  
"Die IV-Stelle bestimmt die Eingliederungsfähigkeit. Die Abklärung erfolgt umfassend."
5. Art. 28 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup> (Neuformulierung): "deren Eingliederungsfähigkeit nach Art. 7c<sup>ter</sup> nicht mit medizinischen Behandlungen verbessert werden kann."
6. Art. 28 IVG sei durch zwei Artikel folgenden Inhalts zu ersetzen:  
"Art. x Rentenanspruch  
Anspruch auf Rente haben Versicherte:  
a. die während eines Jahres ohne wesentlichen Unterbruch durchschnittlich mindestens 40 Prozent arbeitsunfähig gewesen sind; und  
b. nach Ablauf dieses Jahres zu mindestens 40 Prozent invalid sind."  
  
"Art. y Zeitpunkt des Rentenentscheids  
Über die Rente wird bei Versicherten entschieden:  
a. wenn ihre Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, nicht durch zumutbare Eingliederungsmassnahmen wieder hergestellt, erhalten oder verbessert werden kann; und

- b. wenn ihre Eingliederungsfähigkeit nach Art. 7c<sup>ter</sup> nicht mit medizinischen Behandlungen verbessert werden kann."
- 7. Art. 54a Abs. 2 und 3 seien wie folgt zu formulieren:
  - "<sup>2</sup> Die regionalen ärztlichen Dienste stehen den IV-Stellen zur Beurteilung der medizinischen Voraussetzungen des Leistungsanspruchs zur Verfügung.
  - <sup>3</sup> Sie setzen die für die Invalidenversicherung nach Artikel 6 ATSG massgebende funktionelle Leistungsfähigkeit der Versicherten fest, eine zumutbare Erwerbstätigkeit oder Tätigkeit im Aufgabenbereich auszuüben." (entspricht dem heutigen Art. 59 Abs. 2<sup>bis</sup> Satz 1 und 2 IVG).
- 8. Wir sprechen uns für die Variante 1 bezüglich Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts aus.
- 9. Auf die Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern sei zu verzichten.
- 10. Die notwendigen personellen Ressourcen seien zu bewilligen.

## **I. Allgemeine Bemerkungen**

Es besteht kein Zweifel daran, dass es notwendig ist, die Revision der Invalidenversicherung weiterzuführen. Die bisherigen Massnahmen der 4. und 5. IV-Revision sowie die Zusatzfinanzierung weisen in die richtige Richtung. Darauf sind weitere Reformschritte aufzubauen. Die 6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket, befindet sich in der parlamentarischen Beratung. Die darin vorgeschlagenen Massnahmen sind noch nicht umgesetzt. Es wird deshalb vorerst wichtig sein, die endgültige Fassung des ersten Massnahmenpakets abzuwarten und allenfalls das hier nun vorliegende zweite Massnahmenpaket damit zu koordinieren. Insbesondere ist zu beachten, dass die Wirksamkeit und die personellen Konsequenzen des ersten Massnahmenpakets von Beginn weg im Auge behalten werden.

### **a. Prävention, Eingliederung**

Die vorgeschlagenen Massnahmen der 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket, werden als konsequente Weiterführung der bisherigen gesetzlichen Anpassungen erachtet. Namentlich im Bereich der psychischen Behinderungen konnten die Massnahmen der 5. IV-Revision noch nicht ihre volle Wirkung entfalten. Die Verstärkung der Prävention durch die Möglichkeit, frühzeitig und unkompliziert mit dem Arbeitgeber in Kontakt zu treten, und die Flexibilisierung der Dauer von Massnahmen bringen 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 verbundenen Kompetenzen der IV-Stelle gegenüber Externen verstärkt. Damit stehen nicht mehr die Arbeitsfähigkeit und die Arbeitsunfähigkeit im Zentrum des Interesses, was bisher oftmals zu Missverständnissen und Auseinandersetzungen geführt hat.

Diese Massnahmen bergen allerdings auch gewisse Gefahren. Bei der Verstärkung der Prävention und der Flexibilisierung der Massnahmen muss nämlich dennoch die Verhältnismässig-

keit zwischen dem Einsatz der Mittel und dem Erfolg gewahrt bleiben. Der Tatbeweis für die Wirksamkeit der Massnahmen der 5. IV-Revision muss noch erbracht werden. Leider hat nämlich die bisherige Verstärkung der Eingliederungsmöglichkeiten gezeigt, dass den Bemühungen der IV-Stellen Grenzen gesetzt sind, wenn die Arbeitgeber keine zusätzlichen Anreize erhalten. Nach wie vor schrecken viele Arbeitgeber vor einer Anstellung einer Person zurück, die Leistungen der IV beansprucht. Der Arbeitsmarkt gibt grundsätzlich immer noch die Grenzen vor.

Den geplanten Massnahmen einer besseren Information und Begleitung von Arbeitgebern kann deshalb nur zugestimmt werden, wobei der zu erwartende Erfolg vorsichtig einzuschätzen ist. Letztlich ist der Erfolg von Eingliederungsbemühungen auch erheblich vom von der IV-Stelle investierten Aufwand abhängig, weshalb hier wichtig ist, dass jedenfalls genügend Personal zur Verfügung stehen wird.

#### **b. Kürzungen der Renten**

Das Argument, dass Schwelleneffekte abgebaut und die Eingliederung gefördert werden soll, hat geringes Gewicht. Es betrifft in erster Linie Personen, deren Invaliditätsgrad in der heutigen Regelung knapp oberhalb einer Rentenstufe angesiedelt ist und bei Verringerung des Invaliditätsgrades ein Rentenviertel verlieren könnten. Ihre Rente sinkt mit dem neuen Rentensystem nach einer Verringerung des Invaliditätsgrades von 5 Prozentpunkten (Erheblichkeitsschwelle) nur um 6.25 Prozentpunkte. Personen, deren Invaliditätsgrad knapp unter einer heute geltenden Rentenstufe angesiedelt ist, erleiden den gegenteiligen Effekt. Nach altem System hatte die Verringerung des Invaliditätsgrades von 5 Prozentpunkten noch keine Auswirkung auf die Rente, wenn der ursprüngliche Invaliditätsgrad mehr als 5 Prozentpunkte über der Rentenstufe lag. Neu erreichen diese Rentnerinnen und Rentner mit einer Verbesserung von 5 Prozentpunkten aber die Erheblichkeitsstufe, womit sie eine um 6.25 Prozentpunkte tiefere Rente erhalten werden. Solche Personen werden kaum motiviert sein, ihre Erwerbstätigkeit auszudehnen. Nach dem heutigen System besteht somit unter Umständen mehr Spielraum für einen Zusatzverdienst, um nicht in eine nächst niedrigere Rentenstufe zu gelangen. Zudem werden auch im heutigen System, wie es für das umgestaltete System geplant ist, Renteneinbussen zu einem gewissen Teil durch die EL bzw. gegebenenfalls durch die Unfallversicherung abgedeckt.

Letztendlich ist zu erwarten, dass aufgrund des stufenlosen Rentensystems künftig um jeden Prozentpunkt des Invaliditätsgrades gestritten werden könnte, was in der IV-Stelle erhebliche Ressourcen binden und schliesslich auch Auswirkungen auf das Verwaltungsgericht haben wird.

Bezüglich der Kürzung der Kinderrenten ist nicht zu vergessen, dass Invalidenrenten, auch wenn sie mit Kinderrenten kombiniert sind, sich in der Regel weit unterhalb eines früher erzielten Einkommens bewegen, weshalb auch hier der Umlagerungseffekt auf andere Kostenträger stark sein wird.

**c. Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch**

Die Neuregelung der vorsorglichen Leistungseinstellung, des Entzugs der aufschiebenden Wirkung und der Verjährung der Rückforderung wird begrüsst. Sie dient der Klarheit und Verständlichkeit und beantwortet heute noch bestehende juristische Fragen, welche vor allem im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch verfahrensmässige Stolpersteine darstellen.

**d. Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts**

Die vorgeschlagenen Mechanismen zur längerfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts sind grundsätzlich zu unterstützen. Sie enthalten richtigerweise automatisch anwendbare Sofortmassnahmen. Allerdings dürfte eine weitere Kürzung der Leistungen in der Bevölkerung kaum akzeptiert werden. Daher ist hier eindeutig für den ersten Vorschlag zu optieren, welcher eine Erhöhung der Beiträge zu einem früheren Zeitpunkt vorsieht. Die Massnahmen, wie sie der Bundesrat im Fall des Verlusts des finanziellen Gleichgewichts vorzuschlagen haben wird, werden allerdings aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre politisch in jedem Fall einen schweren Stand haben.

**e. Komplexität**

Die Herausforderungen durch die IV-Revision sind enorm. Nicht nur, was die Umsetzung der Neuerungen anbetrifft, welche die Mitarbeitenden der IV-Stellen bezüglich Flexibilität und Ausbildung fordern und die personellen Kapazitäten übersteigen wird, sondern auch bezüglich der hohen Kadenz der Revisionen. Es sind gleichzeitig zwei Revisionsvorlagen im Gesetzgebungsprozess, zudem sind die bereits in Kraft getretenen IV-Revisionen 4 und 5 noch nicht sorgfältig evaluiert – was nach kurzer Zeit der Geltung auch nicht seriös möglich ist. Es besteht zudem mit der vorliegenden Revision die Gefahr, dass das gesamte Regelwerk und die Prozesse der IV noch komplizierter, noch juristischer und noch medizinischer werden. Das kann sich hemmend auf den Eingliederungserfolg auswirken, macht die Volksversicherung IV unverständlicher und wird mehr Angriffsfläche für Rechtsfälle bieten. Auf diese Punkte ist beim Legiferieren zwingend zu achten.

**II. Begründung der Anträge**

**Antrag 1: Art. 13 Abs. 1**

Die Anpassung des Rentensystems stellt den Hauptpunkt der Revisionsvorlage dar. Deren Auswirkungen können auch relativ sicher gerechnet werden. Klarerweise handelt es sich hier um eine Vorlage, welche die Leistungsreduktion an die einzelnen Leistungsbezügerinnen und -bezüger vorsieht. Der Handlungsbedarf ist zwar unbestritten. Die Auswirkungen sind jedoch enorm. So wird ein grosser Teil der Rentenbezügerinnen und -bezüger massive Renteneinbussen hinnehmen müssen. Mit Blick auf die seit Jahren stark rückläufigen Zahlen bei den Neurenten ist die Akzeptanz solch weitgehender Sparbeschlüsse zu bezweifeln. Sozial- und finanzpolitisch ist die Leistungsreduktion zudem aus Sicht des Kantons nicht erstrebenswert, werden doch einerseits Rentenbezügerinnen und -bezüger zum vermehrten Bezug von Bedarfsleistungen wie z.B. EL gedrängt, andererseits werden die Kantone einen erheblichen Teil

der Zusatzlast zu tragen haben. Dabei werden die allgemeinen Steuermittel von Kantonen und Bund vermehrt belastet werden.

Insbesondere ist im Bereich der EL darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen aufgrund der damals vorhandenen Berechnungen ein Kostenteiler der EL-Finanzierung von 5/8 durch den Bund und von 3/8 durch die Kantone festgelegt wurde. Dieser Kostenteiler war Gegenstand einer Einigung des Bundes mit den Kantonen. Durch die geplanten Anpassungen in der 6. IV-Revision verändert der Bund jedoch die damalige Ausgangslage einseitig. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass der Bund seinen Finanzierungsanteil an der EL auf 6/8 erhöht, was die im Rahmen der 6. IV-Revision zu erwartenden höheren Kosten für die Kantone kompensiert.

#### **Anträge 2 und 3: Art. 7c<sup>bis</sup> (neu)**

Die Bestimmung, welche grundsätzlich begrüsst wird, gehört in den Kontext der erweiterten Früherfassung (vgl. erläuternder Bericht S. 50 und Schema S. 62) und somit vor die Meldung. Sie soll dem Arbeitgeber eine eigenständige Möglichkeit einräumen. Die Beratung und Begleitung erfolgt gemäss erläuterndem Bericht ohne Meldung oder Anmeldung. Auch die versicherte Person kann eine solche Beratung und Begleitung verlangen. Da es sich eher um eine Dienstleistung als um eine eigentliche Versicherungsleistung handelt, ist der Begriff "Leistungen" durch den Begriff "Dienstleistung" zu ersetzen.

Es handelt sich hier um eine neue Aufgabe der IV-Stellen, welche einen entsprechenden Mehrbedarf an Ressourcen bei der IV-Stelle generiert, was bei den personellen Auswirkungen zu berücksichtigen ist.

#### **Antrag 4: Art. 7c<sup>quater</sup> (neu) Abklärung**

Die Bestimmung enthält die Kompetenzordnung, wer die Eingliederungsfähigkeit festlegt. Diese Präzisierung wird begrüsst. Allerdings wird die Entscheidkompetenz neue Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen.

Gleichzeitig wird geregelt, *wie* die IV-Stelle das machen soll. Zwar wird die Meinung geteilt, wonach bei der Beurteilung der Eingliederungsfähigkeit medizinische und berufliche Kriterien zu berücksichtigen sind und die Abklärung entsprechend umfassend zu erfolgen hat. Es geht aber zu weit, die Durchführung einer bestimmten Abklärungsmethode, nämlich eines interprofessionellen Assessments, auf Gesetzesstufe als Standard festzuschreiben. Diese Lösung berücksichtigt zu wenig, dass in der Praxis die unterschiedlichsten Konstellationen anzutreffen sind. Was im Einzelfall das geeignete Abklärungsinstrument ist, soll weiterhin im Ermessen der IV-Stelle liegen. Dies gilt namentlich auch für die Frage, ob und wenn ja, wann der RAD beigezogen werden soll. Es wird aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt, dass mit gesetzlichen Bestimmungen auf die internen Abläufe der IV-Stellen Einfluss genommen wird. Der Gesetzgeber bzw. die Gesetzgeberin soll sich darauf beschränken, den Grundsatz zu verankern, wonach die Abklärung der Eingliederungsfähigkeit umfassend zu erfolgen hat, also das Ziel vorzugeben. Bestimmungen zur Abklärung der Verhältnisse und zum Assessment finden sich im Übrigen

gen schon in Art. 69 und Art. 70 IVV, so dass auf eine Wiederholung verzichtet werden kann. Art. 7c<sup>quater</sup> kann deshalb darauf reduziert werden, dass die IV-Stelle die Eingliederungsfähigkeit umfassend abklärt und beurteilt.

### **Anträge 5 und 6: Art. 28 Grundsatz**

Der Fokus auf Eingliederung ist zu begrüßen, wobei entgegen dem erläuternden Bericht davon ausgegangen wird, dass der Grundsatz "Eingliederung vor Rente" bereits vor der 5. IV-Revision gegolten hat.

Im neuen Art. 28 werden zwei unterschiedliche Dinge geregelt: Einerseits der Renten*anspruch* und andererseits der *Zeitpunkt* des Renten*entscheids*. Es wird davon ausgegangen, dass die Anspruchsvoraussetzungen für die Rente nicht eingeschränkt werden sollen. Die Bestimmung würde deshalb an Verständlichkeit für den Rechtsanwender bzw. die Rechtsanwenderin gewinnen, wenn für die Anspruchsvoraussetzungen (lit. b. und c) und den Zeitpunkt des Rentenentscheids (lit. a und lit. a<sup>bis</sup>) eine systematische Trennung vorgenommen würde.

Es wird demnach beantragt, zwei getrennte Artikel mit zwei verschiedenen Marginalien zu formulieren:

"Art. x Rentenanspruch

Anspruch auf Rente haben Versicherte:

- a. die während eines Jahres ohne wesentlichen Unterbruch durchschnittlich mindestens 40 Prozent arbeitsunfähig gewesen sind; und
- b. nach Ablauf dieses Jahres zu mindestens 40 Prozent invalid sind."

"Art. y Zeitpunkt des Rentenentscheids

Über die Rente wird bei Versicherten entschieden:

- a. wenn ihre Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, nicht durch zumutbare Eingliederungsmassnahmen wieder hergestellt, erhalten oder verbessert werden kann; und
- b. wenn ihre Eingliederungsfähigkeit nach Art. 7c<sup>ter</sup> nicht mit medizinischen Behandlungen verbessert werden kann."

Unabhängig davon ist die Voraussetzung gemäss Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> zu verkürzen, indem auf die Nennung der Artikel 25 KVG, 10 UVG und 16 MVG verzichtet wird. Damit wird alles Notwendige gesagt.

Die bisherige Praxis, dass die Rentenprüfung bereits während den Eingliederungsmassnahmen möglich war, trug zu einer rascheren Erledigung der Fälle bei und ermöglichte es, die Fälle flexibler zu handhaben. Es ist dabei an jene Fälle zu denken, in welchen sich die Ausrichtung einer Rente bereits früh abzeichnet und lediglich Restarbeitsfähigkeiten vorhanden sind. Dass der Renten*entscheid* erst nach Vollendung der Eingliederungsmassnahmen fallen soll, kann aber als Druckmittel dienen.

**Antrag 7: Art. 54a Regionale ärztliche Dienste (neu)**

Die Bestimmung dient der Stärkung des RAD insgesamt. Sie soll auf Stufe Gesetz zur Rolle der Versicherungsmedizin Transparenz schaffen, welche eine andere ist als die des behandelnden Arztes bzw. der behandelnden Ärztin. Diese Klärung ist zu begrüssen, wird jedoch mit der gewählten Formulierung des Art. 54a nicht erreicht.

Der heutige Art. 59 Abs. 2<sup>bis</sup> Satz 1 IVG regelt, dass die Beurteilung der funktionellen Leistungsfähigkeit durch den RAD festgesetzt wird. Die Kompetenz besteht somit an sich schon heute und es wird auch schon heute präzisiert, dass sie beim RAD (resp. der Versicherung) liegt. Dies in Abgrenzung zum behandelnden Arzt bzw. zur behandelnden Ärztin. Diese Ausformulierung bedeutet auch eine Entlastung der Arzt/Ärztin – Patientin/Patienten – Beziehung.

Abs. 2: Die Aufgaben des RAD, wie sie im Gesetz verankert werden müssen, sind im heutigen Art. 59 Abs. 2<sup>bis</sup> Satz 2 IVG grundsätzlich genügend umschrieben und festgelegt. Die in der Vernehmlassungsvorlage genannten Aufgaben sind als Teilaufgaben der Prüfung des Leistungsanspruches anzusehen und müssen daher nicht noch explizit verankert werden. So ist der RAD z.B. bereits heute dafür zuständig, aus versicherungsmedizinischer Sicht die Frage zu beantworten, ob die versicherte Person X in der Situation Y in der Lage ist, an der Massnahme Z der IV-Stelle teilzunehmen und ob diese Teilnahme mittelfristig zu einem Erfolg führen kann.

Abs. 3: Es ist Sache und Aufgabe der IV-Stellen zu entscheiden, wann und in welcher Form sie innerhalb der Prüfung des Leistungsanspruches welche Beurteilung des RAD beanspruchen will. Denn die Verfahrenshoheit und die Kompetenz zur abschliessenden Beurteilung liegen klar bei der IV-Stelle. Dementsprechend muss auch der Entscheid, auf welche Beurteilung abzustellen ist, der IV-Stelle – und nicht dem RAD – überlassen werden. Es wird auf die Rolle des Versicherungsarztes bzw. der Versicherungsärztin als Teil der Versicherung in der geltenden Rechtsprechung verwiesen. Nach wie vor muss aber klar bleiben, dass die IV-Stelle und nicht der RAD über die Leistungsberechtigung zu befinden hat. Der RAD kann hierzu lediglich Empfehlungen abgeben, aber nicht entscheiden. Die gewählte Formulierung des Absatzes 3 bestimmt aber, dass sich die IV-Stelle ausschliesslich auf die Beurteilung des RAD abstützen darf. Dies bringt juristisch-rechtsstaatliche Schwierigkeiten mit sich, indem nicht mehr die Qualität und verfahrensmässige Richtigkeit massgebend ist, sondern der Absender bzw. die Absenderin der Beurteilung. Dies würde die IV-Stellen seitens der Gerichte in grosse Schwierigkeiten bringen.

An der Formulierung, wie sie im heutigen Art. 59 Abs. 2<sup>bis</sup> IVG besteht, ist deshalb festzuhalten.

**Antrag 8: Art. 79b Sicherung des Bestands des IV-Ausgleichsfonds (neu)**

Der Interventionsmechanismus gemäss Variante 1 wird begrüsst. Allerdings dürfte es sozialpolitisch nicht zu verantworten sein, die Leistungen weiter zu kürzen. Dies hätte zudem den Effekt, dass die Kosten durch Unfallversicherung, Pensionskassen und insbesondere durch die EL kompensiert würden. Während die Unfallversicherungen ihre Beiträge anpassen könnten,

sähen sich die Pensionskassen einer versicherungstechnisch und –mathematisch neuen Ausgangslage gegenüber. Zudem würde die Umverteilung der Soziallasten zur stärkeren Belastung der Staatskassen führen.

Kürzungsentscheide sind politisch sorgfältig zu fällen. Diesbezügliche Automatismen sind nicht gerechtfertigt und es besteht die Möglichkeit, dass die Kürzungen in einem heute noch völlig nicht abschätzbaren sozialen und politischen Umfeld eingeführt werden müssen.

### **Antrag 9: Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern**

Mit der vorgesehenen Revision werden strengere qualitative Anforderungen an die Ausbildungsstätten und Anpassungen der Eintrittsschwelle angestrebt. Gegen die Anwendung strenger qualitativer Anforderungen an die Ausbildungsstätten ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange damit die Anzahl benötigter Plätze nicht so verknüpft wird, dass der Bedarf nicht mehr abgedeckt werden kann. Die Anpassung der Eintrittsschwelle steht aber deutlich im Widerspruch zum gesetzlich festgelegten Recht auf Ausbildung und zur Absicht des Bundesrates, möglichst allen Jugendlichen eine Ausbildung zukommen zu lassen.

Für die Bemessung, ob eine Schulabgängerin, ein Schulabgänger eine erstmalige berufliche Ausbildung absolvieren kann, wird ein grundsätzlich anderes Instrument angewendet als in den ersten rund 16 Lebensjahren: während für die Bemessung von Massnahmen der Sonderschulung die Behinderung bzw. künftig zunehmend der Förderbedarf entscheidend ist, wird für die Bemessung, ob ein Jugendlicher, eine Jugendliche mit geistiger Behinderung eine Grundausbildung absolvieren kann, der zu erreichende Stundenlohn herangezogen.

Der zu erwirtschaftende Stundenlohn von Fr. 5.70 bei Eintritt in die praktische Ausbildung (prA INSOS) würde dazu führen, dass der grösste Teil der Sonderschulabgängerinnen und Schulabgänger direkt in einen geschützten Arbeitsplatz übertreten müsste. Der für das zweite Jahr geforderte Stundenlohn von Fr. 11.90 würde für einen grossen Teil der restlichen Jugendlichen einen Abbruch der Ausbildung zur Folge haben.

#### Auswirkungen für Menschen mit einer geistigen Behinderung

Es ist hinlänglich bekannt, dass eine den Fähigkeiten des einzelnen Menschen angepasste Ausbildung und Tätigkeit wesentlich zum Selbstwert des Menschen beiträgt. Wenn nun Menschen mit einer geistigen Behinderung ihr Potenzial - das sich oft erst später als bei Menschen mit sogenannt normaler Entwicklung ausgestaltet - nicht ausschöpfen können, ist eine negative Auswirkung auf die psychische Befindlichkeit bis hin zu psychischen Auffälligkeiten und Erkrankungen oftmals die Folge, dies mit den damit verbundenen Folgekosten! Darum ist es wichtig, dass Menschen mit einer Behinderung eine ihnen angepasste Ausbildung absolvieren können.

#### Auswirkungen für die Kantone

Mit der vorgesehenen Sanierungsmassnahme würde sich die IV aus einer Aufgabe lösen, die bisher klar in ihrer Zuständigkeit lag. Den Kantonen würde eine zusätzliche Aufgabe überbun-

den, die in der Ausgestaltung der NFA ganz klar dem Bund zugeordnet blieb. Damit würden ein Vertrag, dem das Schweizer Volk zugestimmt hat, ausgehebelt.

Aus all den aufgeführten Gründen ist auf die Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern zu verzichten.

### **III. Bemerkungen zu weiteren Artikeln**

#### **Zu Art. 3a Grundsatz**

Die Ausweitung des Personenkreises auf von Invalidität bedrohte Personen ist im Rahmen des Eingliederungsprimats zu begrüßen. Es ist jedoch darauf aufmerksam zu machen, dass dadurch die Zahl der zu betreuenden Versicherten und damit der Personalbedarf der IV-Stellen steigen werden.

#### **Zu Art. 3b Abs. 2 Bst. g, Abs. 2bis (neu) und Abs. 3**

Bei zusätzlichen Meldeberechtigten ist der zusätzliche Aufwand zu berücksichtigen.

#### **Zu Art. 7c Abs. 2 (neu)**

Der Einbezug der Arbeitgeberschaft ist appellatorischer Natur, was deren Erfolg fraglich macht. Vielmehr lässt sich ein Erfolg dieser Gesetzesbestimmung gar nicht messen.

#### **Zu Art. 7c<sup>ter</sup> (neu) Grundsatz**

Mit dieser Bestimmung wird klar dokumentiert, dass Arbeitsfähigkeit und Eingliederungsfähigkeit inhaltlich nicht gleichzusetzen sind. Das Missverständnis der vermeintlichen Gleichsetzung wirkt heute eingliederungshemmend, da es erheblichen Erklärungsbedarf verursacht.

Die neue Bestimmung wird ausserordentlich begrüsst, weil sie eine Definition auf Gesetzesstufe bringt. Bisher bestand dazu nur die Rechtsprechung. Die Rechtsprechung kann in Zusammenarbeit mit Dritten nicht als bekannt vorausgesetzt werden und muss erklärt werden. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wird nun Transparenz auf Ebene des Gesetzes für die Rechtsanwendenden hergestellt. Das wird für die IV-Stellen hilfreich sein.

Allerdings darf nicht davon ausgegangen werden, dass die Festlegung der Eingliederungsfähigkeit im Einzelfall unbestritten sein wird. Es ist im Gegenteil zu erwarten, dass die Einführung eines neuen Begriffs, von welchem Leistungen abhängig gemacht werden, Anlass zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten geben wird, was sich im Rahmen von Eingliederungsmassnahmen, welche grundsätzlich sensibel auf zeitliche Verzögerungen sind, eingliederungshemmend auswirken kann. Probleme werden also durch die Definition der Eingliederungsfähigkeit nicht gelöst, sondern lediglich verlagert.

Gemäss Entwurf soll in Zukunft die *subjektive* Eingliederungsfähigkeit nicht mehr Kriterium sein. Sie muss somit allenfalls im Rahmen von Art. 21 Abs. 4 ATSG abgemahnt werden, was

administrativ und zeitlich aufwändiger ist. Zu begrüßen gewesen wäre deshalb, wenn das subjektive Element in die Definition der Eingliederungsfähigkeit eingeflossen wäre. In einem gewissen Sinne kann dieses Manko durch das Kriterium der Erfolgsaussichten kompensiert werden.

**Zu Art. 14 Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup> (neu)**

Damit werden innerhalb der IV zwei Systeme betreffend Rechnungskontrolle zur Anwendung gelangen. Der Prüfungsaufwand für Reisekosten wird damit steigen und entsprechend mehr Ressourcen binden.

Bei medizinischen Massnahmen handelt es sich um Massnahmen, welche – würden sie nicht als Invalidität anerkannt – in das Gebiet der Krankenversicherung fallen. Diese würde keine Reisekosten übernehmen. Es stellt sich deshalb die Frage, weshalb die IV bei medizinischen Massnahmen überhaupt Reisekosten erbringen muss.

**Zu Art. 14a Abs. 3 und 5**

Abs. 3: Der Wegfall der zeitlichen Begrenzung ist zu begrüßen. Sollte im Rahmen der 6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket, die zeitliche Befristung bei Wiedereingliederung von Rentenbezügerinnen und Rentenbezügern nach Art. 8a Abs. 3 E-IVG zeitlich früher in Kraft treten, würde die *lex specialis* von Art. 8a Abs. 3 wieder hinfällig und könnte aufgehoben werden.

Abs. 5: Die Ausweitung des Anreizes (Beitrag an Arbeitgeber) wird begrüsst. Die heutige Bestimmung, wonach der Beitrag nur an den *bisherigen* Arbeitgeber bezahlt werden darf, hat sich als zu eng erwiesen. Jeder Arbeitgeber, ob bisheriger oder neuer, verdient eine Unterstützung durch die Versicherung, wenn er zu Integrationsmassnahmen Hand bietet.

**Zu Art. 17 Abs. 3 (neu)**

Der Prüfungsaufwand steigt, da neu zwei Systeme zur Rechnungsprüfung bestehen werden.

**Zu Art. 21 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)**

Der Prüfungsaufwand steigt, da neu zwei Systeme zur Rechnungsprüfung bestehen werden.

**Zu Art. 28a Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

Wenn gemäss Erläuterungen das tatsächlich erzielte Invalideneinkommen – wie bisher – nur dann berücksichtigt werden soll, wenn die bisherigen Kriterien dafür vorliegen (stabiles Arbeitsverhältnis, optimale Verwertung, kein Soziallohn), werden damit neue Ungleichheiten geschaffen. Diejenigen Rentnerinnen und Rentner im Invaliditätsbereich 80 bis 99 %, welche zwar noch eine Resterwerbstätigkeit ausüben, diese aber nicht den entsprechenden Kriterien entspricht, können somit die ganze Rente *und* das Arbeitsentgelt beziehen, während derjenige/diejenige, der/die seine/ihre Resterwerbsfähigkeit entsprechend den genannten Kriterien verwertet, lediglich eine Teilrente und das Arbeitsentgelt erhält. Dies ist deshalb Stoff für Rechtsstreitigkeiten über die Frage, ob nun die Resterwerbsfähigkeit ausgeschöpft wird oder

nicht. Zudem bietet die Regelung Anlass dazu, selbst bei der Möglichkeit, einer angepassten Resterwerbsfähigkeit nachzugehen, keine solche anzutreten.

Das Ziel, Versicherte mit geringen Resterwerbsfähigkeiten zur Verwertung dieser Fähigkeiten zu motivieren, dürfte zudem mit dieser Bestimmung nicht immer erreicht werden, da die mit dem IV-Rentenbezug verbundenen übrigen Leistungen (EL und 2. Säule) bei der Vergleichsrechnung "Teilrente + Arbeitsentgelt > ganze Rente" nicht berücksichtigt werden. In vielen Fällen wird der Bezug der ganzen Rente samt den akzessorischen Leistungen vorteilhafter sein als die Teilrente mit Resterwerbseinkommen.

Administrativ einfacher, klarer und damit weniger streitlastig wäre die Regelung, dass Invalideinkommen, die weniger als 20 % des Valideneinkommens betragen, überhaupt nicht berücksichtigt werden. Gegenüber der heutigen Regelung ergäbe sich damit immer noch ein Spareffekt.

#### **Zu Art. 28b Festlegung der Höhe des Rentenanspruchs (neu)**

Mit dem neuen Modell ändert sich für die IV-Stellen auf den ersten Blick nichts. Der Invaliditätsgrad wird schon heute prozentgenau ermittelt. Die stufenlose Rentensystematik bringt jedoch einige Schwierigkeiten. Nicht nur wird ein neues System eingeführt und es werden während Jahren zwei Systeme parallel betrieben werden müssen, sondern es wird auch ein altes System nur teilweise überführt.

Da nun jedes IV-Gradprozent finanzielle Auswirkungen hat, ist mit intensiveren medizinischen und juristischen Abklärungen und daraus folgenden Rechtsstreitigkeiten um eben dieses einzelne Gradprozent und um den jeweiligen Zeitpunkt einer Revision zu rechnen. Es ist zu fordern, dass die zweifellos notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Die erläuternden Ausführungen, man wolle mit dem stufenlosen Rentenmodell die Schwelleneffekte verhindern, ist sehr beschönigend. Die Berechnungsbeispiele zeigen, dass damit vor allem die Rentenbeträge massiv gesenkt werden. Bei einem Invaliditätsgrad von 73 %, welcher bisher Anspruch auf eine ganze Rente begründete, besteht künftig nur noch ein Anspruch auf eine knappe Zweidrittelsrente, was bei einer Maximalrente eine Rentenkürzung von 770 Franken ergibt. Diese zum Teil massiven Rentenkürzungen im Bereich der Invaliditätsgrade von 50 bis 79 % werden ohne Zweifel von der allenfalls involvierten Unfallversicherung oder der Pensionskasse, in vielen Fällen jedoch sicherlich von den Ergänzungsleistungen aufgefangen werden müssen, was somit nicht zu einem Spareffekt, sondern lediglich zu einer Umlagerung der Kosten führt.

Demgegenüber dürfte das Argument, Schwelleneffekte würden abgebaut, lediglich einen geringeren Stellenwert aufweisen, da lediglich Personen betroffen sind, deren Invaliditätsgrad leicht über einer heute geltenden Schwelle liegen.

Die Erhöhung der Renten im Bereich der Invaliditätsgrade von 40 bis 49 % wird zweifellos zu vermehrten Revisionsgesuchen führen, weshalb hier kaum mit namhaft weniger Revisionsaufwand gegenüber den höheren Invaliditätsgraden gerechnet werden darf.

Die Ausgleichskassen werden im Übrigen die Berechnung und Auszahlung der IV-Renten anders vornehmen müssen als heute. Voraussetzung für einen reibungslosen Übergang ist Zeit für Vorlauf und entsprechend geschultes Personal in der Ausgleichskasse.

**Zu Art. 30<sup>bis</sup> Erheblichkeit der Änderung des Invaliditätsgrades (neu)**

Diese Erheblichkeitsschwelle ist zu begrüßen. Da bei Revisionen in der Praxis bereits heute der Invaliditätsgrad angepasst wird, ohne dass in der Folge eine neue Rentenstufe verfügt werden muss, wird die Erheblichkeitsschwelle nicht geringeren Aufwand verursachen.

Gerade beim stufenlosen Rentensystem werden sich die Versicherten für künftige Revisionen in eine gute Ausgangslage bringen wollen, auch wenn die Erheblichkeitsschwelle nicht erreicht wird. Es ist deshalb zu erwarten, dass auch im Veränderungsbereich unter fünf Prozentpunkten um jeden Prozentpunkt vermehrt gestritten wird.

**Zu Art. 38 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> (neu)**

Auch bei der Kürzung der Kinderrenten ist zu beachten, dass Einkommensausfälle in Rentnerfamilien durch allfällige Unfallversicherungs- und Pensionskassenrenten sowie durch die Ergänzungsleistungen auszugleichen sein werden, womit lediglich eine Umlagerung, nicht aber ein effektiver Spareffekt erzielt wird.

**Zu Art. 57a Abs. 1<sup>bis</sup>**

Da eine vorsorgliche Leistungseinstellung immer im Rahmen eines noch laufenden Revisionsverfahrens verfügt wird, in dem der materielle Anspruch geprüft wird, dürfte ein Einwand oder eine sonstige Stellungnahme gegen eine vorsorgliche Leistungseinstellung ohnehin lediglich Punkte beinhalten, welche die Vorsorglichkeit betreffen. Materielle Einwände müssten auf das Haupt (-Revisions-) Verfahren verwiesen werden. Da die Begründung der Vorsorglichkeit regelmässig die finanziellen Aspekte betrifft und die diesbezügliche Argumentation auch seitens des Bundesgerichts regelmässig zu Gunsten der IV-Stellen lautet, dürfte eine Stellungnahme gegen einer vorsorgliche Leistungseinstellung kaum langfristige Verzögerungen bewirken.

Trotzdem – oder gerade deshalb – ist zu begrüßen, dass kein Vorbescheid erlassen werden muss.

**Zu Schlussbestimmungen der Änderung vom ...**

a. Anpassung laufender Renten

Die Revision von über 150'000 Renten innerhalb von drei Jahren wird dazu führen, dass – wegen der Tatsache, dass die Rente in den meisten Fällen trotz gleich bleibendem Invaliditätsgrad gekürzt wird – erheblicher Aufwand getrieben werden muss. Es ist zu erwarten, dass ve-

hement versucht werden wird, den Invaliditätsgrad in jedem Fall anzuheben. Die Fälle sind besonders sorgfältig medizinisch und erwerblich abzuklären. Dies wird zudem zahlreiche zusätzliche Gerichtsverfahren nach sich ziehen.

Für die Anpassung der laufenden Renten an das neue System besteht eine Übergangsfrist von drei Jahren. Es ist eine Priorisierung nach Alter in aufsteigender Reihenfolge vorgesehen. Personen, die im Zeitpunkt des Beginns der Übergangsfrist nur knapp nicht 55 Jahre alt waren und somit drei Jahre später 57 oder 58 Jahre alt sein werden, werden den Eindruck haben, dass für sie der "Besitzstand 55" nicht gilt. Hier wird eine sorgfältige Kommunikation nötig sein.

Zudem wird die Renteneinbusse natürlich nur dann von Unfallversicherung, Pensionskasse und Ergänzungsleistungen aufgefangen, wenn entsprechende Ansprüche darauf bestehen.

Es ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass bereits heute mit den im Raume stehenden Änderungen der 6. IV-Revision die Haftpflichtversicherungen immer weniger bereit sind, Regressvereinbarungen abzuschliessen. Die geplante Anpassung wirkt sich also bereits heute aus – und zwar nur schon durch ihr Vorhandensein in der Vernehmlassungsvorlage – bevor sie überhaupt beschlossen und in Kraft gesetzt wird.

b. Besitzstandswahrung für Rentenbezügerinnen und -bezüger, die älter sind als 55 Jahre  
Es sind während zehn Jahren zwei parallele Rentensysteme zu führen. Dies verursacht Mehraufwand bezüglich Personal und EDV.

### **Änderung bisherigen Rechts**

#### **Art. 42 Rechtliches Gehör**

Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht heute zwar eine gewisse Klarheit über das Vorgehen. Die vorgesehene Bestimmung schafft jedoch eine klare gesetzliche Regelung, wie im Falle einer vorsorglichen Leistungseinstellung vorzugehen ist. Sie ist deshalb zu begrüessen.

#### **Art. 45 Abs. 4 (neu)**

Die Bestimmung ist zwar formell begrüessenswert. Häufig werden jedoch hohe Abklärungskosten mangels flüssiger Mittel der versicherten Person kaum einbringlich sein. Zudem werden lediglich externe Kosten überbunden werden können, weil die Kosten der versicherungseigenen Abklärungen nicht eruierbar sind, da die IV-Stellen keine Kostenkontrollen im Einzelfall führen.

## **IV. Auswirkungen**

### **a. Personell**

Die Angaben zu den benötigten zusätzlichen Stellen (RAD: 30, IV-Stellen: 20) im Bericht greifen zweifelsohne viel zu kurz. Neben den erwähnten Zusatzbelastungen des RAD und der Eingliederungsfachpersonen durch die interprofessionellen Assessments und die eingliederungs-

orientierte Beratung und Begleitung der Arbeitgeber wird das neue Rentensystem die personellen Ressourcen der IV-Stellen ganz erheblich binden. Es ist zu erwarten, dass bei Neuprüfungen wie auch im Rahmen der innerhalb von drei Jahren zu revidierenden laufenden Renten um jeden einzelnen Prozentpunkt des Invaliditätsgrades gerungen werden wird. Die Abklärungen werden daher aufwändiger und zeitlich ausgedehnter ausfallen und sowohl die Sachbearbeitung als auch die Rechtsdienste werden sich mit mehr Einwendungen auseinandersetzen müssen. Es werden noch gründlichere Abklärungen gefordert werden.

Es ist deshalb klar davon auszugehen, dass sowohl die Sachbearbeitung als auch die Rechtsdienste und der RAD infolge der Umstellung des Rentensystems zusätzliche Stellen benötigen werden, um die anfallende Arbeitslast bewältigen zu können.

Für die Umsetzung der IV-Revision 6b ist der zusätzliche nationale Stellenbedarf für die kantonalen IV-Stellen wie folgt zu beziffern, wobei klar festzuhalten ist, dass es sich bei den angegebenen Zahlen nur um vorläufige Schätzungen handeln kann:

RAD	65
Sachbearbeitung	94
Eingliederung	116
Rechtsdienst	25
Andere (Infrastruktur, EDV, Rechnungskontrolle, Schulung etc.)	16
<b>Total</b>	<b>316</b>

Der notwendige Auf- und Ausbau von Know-how in den IV-Stellen und Ausgleichskassen ist offenkundig.

Die Umstellung des Rentensystems wird zudem Auswirkungen auf die Justiz des Kantons haben. Es sind mehr Beschwerdefälle zu erwarten. Die personellen Ressourcen sind auch in diesem Bereich mutmasslicherweise aufzustocken.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb Aufgaben, die auch von den IV-Stellen wahrgenommen werden können, an Externe übertragen werden müssten. Die Dienstleister werden ebenso Personal benötigen und damit Kosten verursachen. Es ist schliesslich zu erwarten, dass Kontrollaufgaben aufwändiger werden. Es ist grundsätzlich nicht nachvollziehbar, weshalb die IV-Stelle die ausgelagerten Dienste nicht selbst erbringen könnte.

#### **b. Finanziell**

Die Ausführungen zu den Investitionen machen glauben, dass die Reduktion der Neurenten durch die verstärkte Eingliederung zustande gekommen ist. Ein kausaler Zusammenhang zwischen den verstärkten Eingliederungsbemühungen und der Reduktion der Neurenten ist aber nicht bewiesen. Gegen einen kausalen Zusammenhang spricht, dass gerade im Jahre 2009 die Arbeitsmarktlage in der Schweiz massiv schlechter war und Eingliederungsbemühungen unter

wirtschaftlich schwierigen Umständen litten. Zudem ging die Zahl der Neuanmeldungen ohnehin zurück. Die Massnahmen der 5. IV-Revision, welche seit 2008 in Kraft ist, haben sich noch längst nicht messbar ausgewirkt.

Die Erläuterungen zeigen es zudem klar: Die Einsparungen in der IV bewirken eine Umlagerung der Soziallasten auf die EL und damit auf die Kantone (und gegebenenfalls auf die Gemeinden). Neben der Umlagerung ist auch zu erwarten, dass infolge der tieferen Renten viele Personen sich neu durch die EL unterstützen lassen müssen, welche bisher ohne EL auskamen. Die 6. IV-Revision bewirkt damit zwar möglicherweise eine Sanierung der IV-Finzen, belastet aber die Kantone wie auch den Bund stark. Es findet eine Verlagerung von versicherungsfinanzierten Leistungen zu bedarfsorientierten Leistungen aus allgemeinen Staatsmitteln statt. Diese Entwicklung kann nicht begrüsst werden und geht am eigentlichen Problem der Invalidenversicherung vorbei.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Zug, 28. September 2010

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin  
Landammann

Renée Spillmann Siegwart  
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- IV-Stelle Zug
- Direktion des Innern (2, zur Weiterleitung an die SODK)
- Finanzdirektion
- Direktion für Bildung und Kultur
- Volkswirtschaftsdirektion
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug