

Departement des Innern  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

Descriptif français du mécanisme de financement  
durable en fin de document

15. Oktober 2010

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung über die 6. IV-Revision (6b): zweites Massnahmenpaket**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2010 wurden wir eingeladen, zur Vorlage über das zweite Massnahmenpaket im Rahmen der 6. IV-Revision (6b) Stellung zu nehmen. Für die Gelegenheit, uns zu den vorgeschlagenen Lösungen äussern zu können, bedanken wir uns.

Wir beurteilen die Vorlage in erster Linie aus finanzpolitischer Optik. Ausserdem äussern wir uns zu den vorgeschlagenen Interventionsmechanismen zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts und schlagen dazu einen Gegenvorschlag vor. Im Weiteren wird dieser ausführlich erläutert.

### **1 Zusammenfassung**

Mit der **IV-Revision 6b** soll die IV-Rechnung in den Jahren 2019-2028 um durchschnittlich 800 Mio. Franken pro Jahr verbessert werden. economisesuisse beurteilt die Vorlage wie folgt:

1. Eine Fortsetzung der befristeten Mehrwertsteuererhöhung nach dem Jahr 2018 kommt nicht in Frage.
2. Der Umfang der Reformen wird als notwendig erachtet. Ohne solche einschneidenden Kürzungen würden die Defizite nach dem Ablauf der IV-Zusatzfinanzierung weiter anwachsen, und zudem wäre ein Schuldenabbau nicht möglich.
3. Mit dem neuen Rentensystem werden Anreize zur Eingliederung verbessert. Dies führt langfristig zu einer Senkung der Anzahl IV-Rentner. Die Kündigungsfreiheit darf dabei nicht eingeschränkt werden.
4. Ein Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der IV wird ausdrücklich begrüsst, jedoch nicht über eine Beitragserhöhung. Eine entsprechende Nachhaltigkeitsregel hat sich nach dem bewährten Konzept der Schuldenbremse zu richten und muss sich somit an den bestehenden Mitteln orientieren.

### **2 Ausgangslage**

Das Ergreifen von Massnahmen zur langfristigen IV-Sanierung und Entschuldung gegenüber der AHV ist notwendig. Im Jahr 2009 hat die IV ein Defizit von mehr als 1,1 Mrd. Franken erwirtschaftet. Des

Weiteren sind die Schulden im letzten Jahr gegenüber der AHV auf fast 14 Mrd. Franken angewachsen.

In Anbetracht der schon länger bestehenden desolaten finanziellen Lage der Versicherung hat der Bundesrat eine mehrstufige Sanierung eingeleitet, die an der Urne auch von der Stimmbevölkerung bestätigt wurde:

- Dank den Massnahmen der 5. IV-Revision konnte das Defizit stabilisiert werden.
- Mit dem IV-Sanierungsgesetz wurde der Bundesrat dazu verpflichtet, die Versicherung mit leistungsseitigen Massnahmen im Rahmen der 6. Revision vollständig zu sanieren.
- Um der Versicherung bis zur Umsetzung dieser noch ausstehenden Reformen finanziell Luft zu verschaffen, wurde die IV-Zusatzfinanzierung beschlossen: Ab 2011 erhält die IV zur Deckung des Defizits sieben Jahre lang die Einnahmen aus einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte. In dieser Zeit übernimmt der Bund auch die Zinszahlungen an den AHV-Fonds.
- Zusätzlich wurde (mit Mitteln des AHV-Ausgleichsfonds) per Anfang 2011 ein eigenständiger IV-Ausgleichsfond in Höhe von 5 Mrd. Franken geschaffen.
- Die Vorlage über ein erstes Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (Revision 6a) wurde in der Sommersession 2010 vom Ständerat praktisch unverändert gutgeheissen. Dieses bringt eine Verbesserung der IV-Rechnung in den Jahren 2012 bis 2027 von 348 Mio. Franken.

Mit dem ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (6a) ist ein erster Schritt Richtung Genesung der IV-Finzen getan, jedoch sind weitere Ausgabenkürzungen im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets notwendig. Ohne diese würden nach der IV-Zusatzfinanzierung durch die Mehrwertsteuererhöhung wieder jährlich Defizite von mehreren hundert Millionen anfallen.

### **3 Allgemeine Beurteilung**

Die Stossrichtung der Vernehmlassungsvorlage geht in die richtige Richtung. Die vorgeschlagenen Massnahmen, ausser der Interventionsmechanismus, sind an der Ausgabenseite des IV-Finanzhaushaltes orientiert und so zu befürworten. Mit dem vorgeschlagenen stufenlosen Rentensystem werden bei IV-Bezüglern Anreize zur Erhöhung der Beschäftigungsgrads oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschaffen, welche beim ersten Massnahmenpaket (IV-Revision 6a) noch fehlten.

economiesuisse begrüsst die Grundsätze „Eingliederung vor Rente“ sowie „Arbeit muss sich lohnen“. Dem in Art. 7c Abs. 2 vorgeschlagenen Mechanismus, wonach die IV-Stelle den Arbeitgeber auffordert, während Frühinterventions- oder Eingliederungsmassnahmen ein Arbeitsverhältnis nicht ohne Rücksprache aufzulösen, steht ein Teil unserer Mitglieder aber kritisch gegenüber. Eine entsprechende Aufforderung der IV-Stelle an den Arbeitgeber muss deshalb in jedem Fall unverbindlich bleiben. Die arbeitsrechtliche Kündigungsfreiheit darf nicht eingeschränkt werden, zumal Beschränkungen im Sinne eines negativen Anreizes kontraproduktiv wirken würden. Aus diesen Überlegungen fordert ein Teil unserer Mitglieder die gänzliche Streichung dieser vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung.

**economiesuisse unterstützt somit weitgehend die Bestrebungen des vorgelegten zweiten Massnahmenpakets als notwendigen Schritt in Richtung Sanierung der IV:**

- Die Einführung eines stufenlosen Rentensystems anstelle des heutigen, vierstufigen Systems wird von economiesuisse begrüsst.
- Bei der Massnahme zur verstärkten Eingliederung von psychisch Behinderten, die eine Senkung der Neu- und Vollrenten zur Folge hat, sieht economiesuisse einen Spareffekt.

- Überdies bejaht economiesuisse die Senkung der Zusatzrenten von Behinderten mit Kindern auf 30 Prozent einer IV-Rente.
- Die übrigen Einsparungen (Reisekosten, Beiträge an berufliche Ausbildung, Beiträge an Organisationen) werden von economiesuisse ebenfalls unterstützt.
- Eine Fortsetzung der befristeten Finanzierung durch die Mehrwertsteuererhöhung nach 2018 würde von economiesuisse in jedem Fall klar zurückgewiesen.

**Angesichts der düsteren Aussichten des IV-Finanzhaushaltes, sind die einschneidenden Massnahmen notwendig, um die IV zu sanieren und deren Schuld gegenüber der AHV abzubauen. Bei einer vollständigen Umsetzung der Massnahmen wird die IV-Rechnung im Durchschnitt, während den Jahren 2019 bis 2028 um 800 Mio. Franken verbessert, und eine Entschuldung gegenüber der AHV ist bis 2028 realistisch.**

#### **4 Nachhaltigkeitsregel für die IV**

Die beiden vorgeschlagenen Varianten des Bundesrates für den Interventionsmechanismus in Art. 79b werden von economiesuisse entschieden abgelehnt. Beide Übergangsregeln, die im Bedarfsfall ergriffen werden, sind mit Beitragserhöhungen verbunden. Das gilt insbesondere für die Variante 1, welche Massnahmen nur durch eine Beitragserhöhung vorsieht. Dies widerspricht dem von economiesuisse und dem SAV geforderten Konzept der Nachhaltigkeitsregel für die Sozialwerke, die sich an den Gedanken der bewährten und erfolgreichen Schuldenbremse anlehnt. Zwar werden in der Variante 2, neben einer Beitragserhöhung, Rentenkürzungen in der Höhe von 5 Prozent vorgeschlagen, jedoch besteht bei dieser vordefinierten Rentenkürzung die Gefahr, dass diese Massnahme übersteuert, resp. zu stark eingreift, falls der Ausgleichsfonds nur leicht unter der Schwelle liegt. Ausserdem, wenn erst bei einer Schwelle von 30 Prozent interveniert wird, besteht zudem die Möglichkeit, dass der IV-Fonds bis zum Zeitpunkt der Wirkung der Intervention unter die kritische Schwelle von 20 Prozent oder gar tiefer fällt.

Gemäss der von economiesuisse und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband geforderten Nachhaltigkeitsregel müssen sich die Sanktionsregeln an den bestehenden Mitteln und nicht an einer Beitragserhöhung orientieren. Diesbezüglich haben economiesuisse, der Schweizerische Arbeitgeberverband sowie der Schweizerische Gewerbeverband für die vorliegende IV-Revision 6b eine angepasste Variante ausgearbeitet (siehe Beilage).

**economiesuisse beantragt, dass die zwei vom Bundesrat vorgeschlagenen Varianten des Interventionsmechanismus durch die von economiesuisse, vom Schweizerischen Arbeitgeberverband und vom Schweizerischen Gewerbeverband gemeinsam erarbeitete Variante, die den Gedanken der bewährten Schuldenbremse auf die IV überträgt, ersetzt werden.**

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Anliegen entgegen bringen.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Urs Furrer  
Mitglied der Geschäftsleitung

## Nachhaltigkeitsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der IV (Stabilisierungsregel)

### 1. Ausgangslage

Die nachhaltige finanzielle Sicherung der IV ist eines der zentralen Anliegen, welches die drei unterzeichnenden Organisationen mit der IV-Revision 6b verfolgen wollen. 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 Nachhaltigkeits-Mechanismus muss **auf die IV zugeschnitten** sein, weshalb nicht in anderen Sozialversicherungen diskutierte Nachhaltigkeitsregeln «kopiert» werden dürfen. Der vorliegende Vorschlag beruht auf dem gemeinsam von economiesuisse und Schweizerischem Arbeitgeberverband erarbeiteten Konzept „Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand“, wonach sich **allfällige Sofortmassnahmen an den der Sozialversicherung zustehenden Mitteln orientieren**. Damit wird die bewährte Philosophie der Schuldenbremse in den Sozialversicherungen übertragen.

### 2. Neuer Vorschlag

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

### 3. Erläuterungen

#### 3.1 Absatz 1

##### Lit. a und lit. b

Indikator für das finanzielle Gleichgewicht stellen die liquiden Mittel und Anlagen des IV-Fonds dar, welche 50 Prozent 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 Prozent einer Jahresausgabe. Sinken die liquiden Mittel und Anlagen unter den Stand von 40 Prozent, 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 mindestens 75 Prozent 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.

Das vom Bundesrat in seinem Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene zweistufige Konzept (Fondsstand 40 bzw. 30 Prozent) erscheint den unterzeichnenden Organisationen aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel im IV-Fonds und des möglichen Ausmasses eines Jahresdefizits von hunderten von Millionen (je nach Wirkung und Inkraftsetzungszeitpunkt der IV-Revisionen 6a und 6b) heikel, da – im Unterschied zu den im Rahmen der 11. AHV-Revision diskutierten Fondsstände von 70 bzw. 45 Prozent – kein vergleichbar grosser Handlungsspielraum («Bremsweg») besteht. Aus diesem Grund wird ein **etappiertes Vorgehen** bei Erreichen (d.h. zweijährigem Unterschreiten) **einer** Interventionsschwelle der vom Bundesrat vorgeschlagenen Variante 2 vorgezogen. Gegenüber der in der Vernehmlassung 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.

### **3.2 Absatz 2**

Wenn der Bestand wieder die ursprüngliche Interventionsschwelle von 40 Prozent 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 Prozent und nicht erst bei 50 Prozent des Fondsstandes rückgängig gemacht werden, da bei dieser Schwelle die Sofortmassnahmen ausgelöst wurden. Es sollen nicht über Rentenkürzungen weitere Gelder geäuft 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 Prozent während zwei Jahren erreicht werden. Ab dem zweiten 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

## Mécanisme de durabilité visant à garantir l'équilibre financier de l'AI à long terme (règle de stabilisation)

### 1. Situation actuelle

La pérennité financière de l'AI est l'un des objectifs primordiaux que les trois organisations soussignées entendent poursuivre avec la révision 6b de l'AI. Il convient à cette fin – comme le propose également le Conseil fédéral – d'introduire dans la loi une règle impérative à même de garantir l'équilibre financier de l'assurance invalidité dans la durée. Ce mécanisme de durabilité doit être spécifiquement **adapté à l'AI** et ne pas « copier » les règles de durabilité débattues pour d'autres assurances sociales. La présente proposition repose sur le concept élaboré conjointement par economiesuisse et l'Union patronale suisse « Une politique financière durable pour la croissance et la prospérité », selon lequel les **mesures d'intervention immédiates** se déterminent **en fonction des ressources à disposition de chaque assurance sociale**. C'est une façon de transposer dans le domaine des assurances sociales le principe du frein à l'endettement qui a fait ses preuves.

### 2. Nouvelle proposition

*Art. 79b Garantie de l'état du Fonds de compensation de l'AI (nouveau)*

<sup>1</sup> Si, à la fin de l'année comptable, les avoirs du Fonds de compensation de l'AI en liquidités et en placements sont inférieurs au seuil de 40 % des dépenses annuelles (seuil d'intervention) et s'ils restent inférieurs à ce seuil l'année suivante, le Conseil fédéral prend les mesures suivantes:

- a. Il suspend au plus tôt l'adaptation des rentes en cours au renchérissement et, dès la troisième année civile qui suit le moment où le seuil d'intervention a été atteint, réduit les rentes afin que le déficit d'exploitation annuel attendu diminue de 75 %.
- b. Avec effet dès la cinquième année civile qui suit le moment où le seuil d'intervention a été atteint, il réduit les rentes de manière à combler entièrement le déficit d'exploitation annuel escompté sans cette réduction des rentes.
- c. Il règle la coordination avec les autres assurances sociales rendue nécessaire par la réduction des rentes.
- d. Il soumet à l'Assemblée fédérale, dans un délai d'un an à compter du moment où le seuil d'intervention a été atteint, les modifications de loi nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier.

<sup>2</sup> Les mesures selon l'al. 1, lettres a – c, sont maintenues jusqu'à ce que l'état du Fonds corresponde de nouveau sur deux années consécutives à 40 % des dépenses annuelles.

### 3. Explications

#### 3.1 Alinéa 1

##### Let. a et let. b

Les avoirs en liquidités et en placements du Fonds de compensation de l'AI, qui doivent représenter 50 % des dépenses annuelles, constituent l'indicateur de l'équilibre financier. En 2009, les dépenses de l'AI se sont élevées à CHF 9,331 milliards. Doté d'une somme de CHF 5 milliards, le Fonds de compensation de l'AI couvre donc initialement environ 50 % des dépenses annuelles. Si les avoirs en

liquidités et en placements diminuent et passent au-dessous du seuil de 40 %, et que cette situation se répète l'année suivante (évitant ainsi de prendre des mesures urgentes si le plancher fixé pour le Fonds est dépassé fortuitement une seule fois en raison de « mauvais » placements), les mesures définies légalement doivent être prises.

La suppression de l'adaptation des rentes doit avoir lieu au plus tôt et la réduction des rentes prendre effet dès la troisième année civile qui suit le moment où le seuil d'intervention a été atteint. Ces deux mesures doivent diminuer de 75% au moins le déficit d'exploitation annuel attendu. Dès la cinquième année civile qui suit le moment où le seuil d'intervention a été atteint, les rentes doivent être réduites de manière à combler entièrement le déficit d'exploitation annuel escompté sans cette diminution des rentes.

Le concept à deux seuils d'intervention (– 40 % et – 30 %) présenté par le Conseil fédéral dans le projet soumis à consultation paraît risqué aux organisations soussignées en raison du caractère limité des moyens financiers du Fonds AI et de l'ampleur possible d'un déficit annuel de centaines de millions de francs (suivant l'effet et le moment de l'entrée en vigueur des révisions 6a et 6b de l'AI). En effet, et contrairement aux niveaux du Fonds AVS de respectivement 70 % et 45 % dont il est question dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, la marge de manœuvre (« voie de décélération ») n'est pas ici aussi grande. Pour cette raison, il est préconisé un **processus par étapes** avec **un seul** seuil d'intervention (soit lorsque ce seuil n'est pas atteint deux ans de suite) plutôt que la Variante 2 proposée par le Conseil fédéral. Par rapport à la variante 1 proposée dans la procédure de consultation, des mesures d'intervention **touchant les dépenses** doivent avoir la préférence (à l'instar de ce qui fut posé comme condition à l'acceptation du financement additionnel de l'AI).

#### **Let. c**

La réduction des rentes induit des problèmes de coordination avec les autres assurances sociales (p. ex. AVS, PC, LPP). Le Conseil fédéral doit avoir la compétence et le mandat de se pencher sans attendre sur ces questions.

#### **Let. d**

Au plus tard un an après que le seuil d'intervention a été atteint, le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement un message contenant ses propositions pour ramener l'assurance à l'équilibre financier. Au législateur de décider ensuite des mesures nécessaires.

### **3.2 Alinéa 2**

Les mesures peuvent être annulées lorsque les avoirs du Fonds retrouvent le seuil d'intervention initial de 40 % des dépenses annuelles pendant deux années consécutives (période donnant l'assurance d'une stabilisation durable). Contrairement à ce qui figure dans les deux variantes mises en consultation, les mesures doivent être annulées dès que le seuil de 40 % – et non 50 % – est à nouveau atteint, puisque c'est à ce niveau que les mesures d'urgence ont été déclenchées. Il ne s'agit en effet pas de réduire les rentes en vue d'accumuler des liquidités pour que le Fonds atteigne à nouveau le niveau visé. C'est bien plutôt la tâche du législateur de procéder aux « modifications de loi nécessaires pour rétablir l'équilibre financier », comme le précise l'al. 1, let. d. En outre, pour s'assurer d'une stabilisation durable, les avoirs du Fonds doivent avoir atteint le seuil de 40 % pendant deux années consécutives. Lorsque l'objectif est atteint pour la deuxième fois, les mesures d'urgence doivent être supprimées. L'on garantit ainsi que les mesures ne seront pas annulées lors d'un retour « fortuit » et unique des avoirs du Fonds au-dessus du seuil d'intervention (p. ex. suite à d'heureux résultats de placements).