

IV: Probleme lösen statt mit Geld übertünchen

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

Die schweizerische Invalidenversicherung gibt es seit 1960. Ihre Entstehung geht auf das Jahr 1925 zurück, als das Schweizer Stimmvolk einem Verfassungsartikel zur Schaffung einer Alters- und Invalidenversicherung zustimmte.

Heute, d.h. im Jahre 2008 gab die obligatorische IV CHF 9,5 Mrd. zur Sicherung der Existenzgrundlage der Versicherten aus. Da die Einnahmen nur 8,2 Mrd. erreichten resultierte auch 2008 ein Defizit von CHF 1.362 Mrd. (Betriebsergebnis). Die aufgelaufenen Schulden erreichten CHF 12,8 Mrd. Von den fast 300'000 Renten gingen rund 14-15% ins Ausland. Der Anteil der Ausländer unter den IV-Bezüglern liegt jedoch wesentlich höher, nämlich bei rund 35-40%. Der Anteil der psychisch Invaliden stellte sich auf 39%, d.h. auf einen neuen Rekord. Die Invalidenrate in der Schweiz beträgt 5,3%, d.h. jeder 20. bezieht eine IV-Rente. Die kantonalen Unterschiede sind dabei sehr gross, von 9,2% in Basel-Stadt bis 3,8% in Nidwalden und Zug.

Die Renten wurden per 1.1.2009 wie folgt angesetzt: für die Invalidenrente Mindestens CHF 1140 bis maximal CHF 2280 pro Monat. Die Kinderrenten auf CHF 456 bis CHF 912. Dazu können noch Hilflosenentschädigungen von bis zu CHF 1824 und Ergänzungsleistungen kommen (Alleinstehende CHF 18'720 pro Jahr).

Das erste Ziel der Invalidenversicherung ist es, behinderte Personen soweit zu fördern, dass sie ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus eigener Kraft bestreiten und ein möglichst unabhängiges Leben führen können.

Entsprechend sind auch die Leistungen der IV auf dieses Ziel ausgerichtet: An erster Stelle stehen die Eingliederungsmassnahmen. Sie dienen dazu, die Erwerbsfähigkeit dauernd und wesentlich zu verbessern oder zu erhalten. Die behinderten Personen sollen möglichst weiterhin erwerbstätig oder in ihrem bisherigen Arbeitsbereich (z.B. im Haushalt) tätig bleiben können.

Erst an zweiter Stelle steht die Invalidenrente. Sie wird nur dann ausgerichtet, wenn die Eingliederungsmassnahmen nicht oder nicht im erwünschten Ausmass erfolgreich waren. Behinderte Personen, die auf die Hilfe Dritter angewiesen sind, können zudem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben.

Die IV wurde bis anhin 5 Mal revidiert, letztmals per 1.1.2008. Über die mit der 5. Revision verbundene sogenannte IV-Zusatzfinanzierung, hätten wir eigentlich am 17. Mai 2009 abstimmen sollen. Die Vorlage der 5. IV Revision wurde in zwei Teilvorlagen aufgesplittet, weil sich die Parteien über die Finanzierung der aufgelaufenen Defizite uneinig waren. Die Meinung der SVP, dass zuerst Sanierungsmassnahmen zu erfolgen haben, bevor den Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche Gelder für die IV abgefordert werden, hat sich durchgesetzt.

Am 28. Januar 2009 kündigte der Bundesrat aber an, dass die Volksabstimmung über die Zusatzfinanzierung der IV auf den 27. September 2009 verschoben werde. Das Parlament soll die Möglichkeit bekommen, angesichts der Finanzkrise die Mehrwertsteuer zu senken. Dies ist eine unehrliche Erklärung von Bundesrat Couchepin, denn der Bundesrat lehnt bekanntlich jegliche Mehrwertsteuersenkung aus konjunkturellen Gründen ab. Der wahre Grund für die Verschiebung der Abstimmung dürfte wohl eher die Angst des Bundesrates gewesen sein, dass er mit seiner Vorlage im heutigen Zeitpunkt an der Urne scheitern würde. Zweifellos würde eine Mehrwertsteuererhöhung zum jetzigen Zeitpunkt die Rezession verlängern oder vertiefen, weil damit Kaufkraft der Konsumenten abgeschöpft wird. Deshalb empfiehlt auch die OECD als Massnahme gegen die Rezession auf jegliche Steuererhöhungen zu verzichten. Es ist unsinnig, Konjunkturförderungsprogramme zu starten und gleichzeitig die Konjunktur wieder mit Steuererhöhungen abzuwürgen. Die Vorlage zur IV-Zusatzfinanzierung ist aber noch aus anderen Gründen in die Kritik geraten.

Worum geht es bei der Vorlage über die IV-Zusatzfinanzierung?

In seiner Botschaft vom 22. Juni 2005 ging der Bundesrat noch von folgenden Vorstellungen aus:

Die finanzielle Situation der Invalidenversicherung (IV) habe sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert. Die IV-Rechnung schliesse seit 1993 ununterbrochen mit Defiziten ab. Nachdem sich diese anfänglich noch in bescheidenem Rahmen hielten, hätten sie 1997 die Grenze von CH 500 Millionen überschritten und bis Ende 2004 kumulierten sich die Fehlbeträge auf CHF 6 Mrd. Dies obwohl der IV in den in den Jahren 1998 und 2003 insgesamt CHF 3,7 Mrd. aus der EO-Kasse zuflossen.

Klammerbemerkung: Diese Überträge haben nicht nur die Sanierung der IV verzögert, weil ja nun wieder Geld zur Verfügung stand, und damit der Spardruck abnahm. Heute sind wir soweit, dass auch die EO Verluste produziert. Die Überträge waren somit alles andere als klug. Aber eben, es ist einfacher, Probleme mit Geld zu übertünchen, statt sie zu lösen.

Im Rahmen der 5. IV-Revision schlug der Bundesrat deshalb gezielte Entlastungs- und Sparmassnahmen vor. Mit einem Mehr von 59,1% stimmte das Volk am 17. Juni 2007 der 5. IV-Revision zu. Mit den akzeptierten Massnahmen sollen die Ausgaben der IV im Durchschnitt der Jahre 2008-2026 um rund CH 498 Mio. pro Jahr reduziert werden. Erreicht wird dies

1. gut zur Hälfte mit einer Senkung der **Anzahl Neurenten**. Die Senkung wird erzielt mit einer frühzeitigen Erfassung arbeitsunfähiger Personen und neuen Frühinterventionsmassnahmen sowie mit verstärkten weiteren Massnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit.
2. Die andere Hälfte der **Ausgabenreduktion** tragen gezielte Leistungseinschränkungen bei. Die Revision ist am 1.1.2008 in Kraft getreten.

Diese vom Volk gutgeheissenen Kostenerparnisse von CHF 500 Mio. (realistischerweise wahrscheinlich nur CHF 300 Mio.) allein reichen aber nicht aus, um die IV zu sanieren. Da aber nach Ansicht des Bundesrates weitere Spar- und

Entlastungsmassnahmen politisch nicht realisierbar und sozial nicht vertretbar seien, erachtet der Bundesrat die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen für die IV als unerlässlich. Er schickte deshalb im Herbst 2004 gleichzeitig mit der Vorlage zur 5. IV-Revision einen Entwurf zur Zusatzfinanzierung der IV in die Vernehmlassung. Der Bundesrat sah darin zwei mögliche Finanzierungsvarianten vor:

1. die Erhöhung der MWST (MWSt.-Sätze kann der BR zusätzlich um 0,8%)
Eine Reduktion des Mehrwertsteuersatzes könnte ohne Volksabstimmung erfolgen, da in der Verfassung nur der Höchstsatz definiert wird. Andererseits müssen Mehrwertsteuersatzerhöhungen zwingend vors Volk, da dieser Höchstsatz in der BV verankert ist.
2. die Erhöhung der Lohnbeiträge. Per 1.1.2009 belaufen sich die Lohnbeiträge für die AHV/IV/EO aber ohne ALV auf 10,1%. Davon entfallen 1,4% auf die IV, 8,4% auf die AHV und 0,3% auf die EO.

Die Finanzierung der IV erfolgt aber nicht nur via Lohnbeiträge. Bis 2008 wurde die IV zu 50% über Lohnbeiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie zu 50% über öffentliche Gelder (37,5% Bund und 12,5% Kantone) finanziert. Der Beitrag der öffentlichen Hand richtet sich nach der Ausgabenentwicklung. Ab 2008 wird der Bund infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 37,7% der Ausgaben decken. Die Kantone bezahlen nichts mehr an die IV. Das heisst: Für jeden Franken, den die IV ausgibt, erhält sie von der öffentlichen Hand 38 Rappen. Wenn die IV nun ihre Ausgaben um einen Franken senkt, so nimmt sie auch 38 Rappen weniger ein. Die Einsparung eines Frankens entlastet somit die IV unter dem Strich nur um 62 Rappen.

Gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens schlug der Bundesrat in der Botschaft vom 22. Juni 2005 eine lineare Erhöhung der MWST um 0,8 Prozentpunkte ohne Anteil für den Bund vor. Die Erhöhung hätte ein Jahr nach der 5. IV-Revision in Kraft treten sollen, d.h. am 1. Januar 2009. Ursprünglich wollte der BR die Zusatzfinanzierung der IV bereits per 1.1.2009 in Angriff nehmen. Später wurde die Inkraftsetzung per 1.1.2010 vorgesehen. Nachdem nun aber auch die Schweiz in eine Rezession geraten ist, wurde die Inkraftsetzung mit einem noch nie erlebten Schnellverfahren auf den 1.1.2011 verschoben, um die Wirtschaft kurzfristig nicht nochmals mit CHF 1.2 Mrd. Zusatzsteuer zu belasten.

Was bedeuten diese Verzögerungen?

Seit Ende 2004 hat das Finanzloch der IV weiter zugenommen. Die aufgelaufenen Verluste betragen per Ende 2008 CHF 12,8 Mrd. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes wird die Schuld bei CHF 15.5 Mrd. (2010) angelangt sein. Bei wem pumpt die IV dieses Geld? Beim AHV-Ausgleichsfonds. Der AHV-Ausgleichsfonds besteht bekanntlich aus drei zusammengelegten Kassen. Jene der AHV, der IV und der EO. Zusammen belief sich das Kassenvermögen per Ende 2007 u.a. auch dank dem Zufluss von CHF 7,1 Mrd. Golderlös der Notenbank auf CHF 45,7 Mrd. Bis Ende 2008 sank das Vermögen auf CHF 41.2 Mrd. Wem gehörten diese Aktiven? Nach Abzug der pendenten Verpflichtungen und der EO-Guthaben entfallen rund 93% auf die AHV. Die AHV hat diese Gelder am Kapitalmarkt angelegt. Aber nur rund 60% davon. Rund 33% der AHV-Aktiven entfallen auf die Darlehen an die IV. Wenn die

kumulierten Defizite der IV weiter ansteigen und diese laufend vom AHV-Ausgleichsfonds vorfinanziert werden müssen, dann schrumpfen die Kapitalanlagen und die liquiden Mittel der AHV, die zur Auszahlung der Renten benötigt werden, zugunsten der IV-Darlehen weiter ab. Ohne Gegenmassnahmen werden die Schulden der IV beim AHV-Ausgleichsfonds bis 2026 den Betrag von CHF 35 Mrd. erreichen und damit hätte die AHV keine liquiden Mittel mehr. Wahrscheinlich würde diese Notlage sogar früher eintreten, denn ab ca. 2015 wird bekanntlich die Anzahl der AHV-Rentner stärker zunehmen und die Aktiven, d.h. die Beitragszahler der AHV sinken. Per Saldo wird dann auch die AHV vom Kapitalkonto zehren müssen. Im Extremfall könnte selbst die AHV insolvent werden, wenn die Fondsmittel nur noch aus Krediten an die IV bestehen.

Die Anlageverluste des AHV-Ausgleichsfonds im Jahre 2008 von CHF 4,9 Mrd. gehen zu 96% zulasten der AHV, den Rest, immerhin CHF 192 Mio., muss die EO verkraften. Während die AHV aber immerhin noch einen versicherungstechnischen Betriebsgewinn von CHF 2 Mrd. erzielte, stellte sich der ordentliche Betriebsverlust der IV für 2008 auf CHF 1 Mrd. (inkl. a.o. CHF 1,4 Mrd.) Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Abnahme um CHF 260 Mio. gegenüber dem Rekordfehlbetrag des Jahres 2005 von CHF 1,7 Mrd. einen Rückgang um mehr als CHF 600 Mio. Aber im Klartext bedeutet dies dennoch, dass die IV trotz der per 1.1.2008 in Kraft getretenen 5. IV-Revision und den eingeleiteten Sanierungsmassnahmen pro Tag immer noch 3-4 Mio. mehr ausgibt als sie einnimmt.

Damit die Auszahlung der AHV-Renten nicht ernsthaft gefährdet wird, ist **eine Trennung der Kassen** dringend nötig geworden. Für die AHV und die IV müssen selbständige Fonds gebildet werden. Die Defizite bzw. die aufgelaufenen Schulden der IV sollten vom Bund vorfinanziert werden. Dann würde dieses bisher versteckte Finanzloch für jedermann sichtbar und transparent. Kommt noch hinzu, dass die Situation der IV seit Jahren schöngefärbt wird, weil die Rechnungslegung pendente, buchhalterisch gesprochen transitorische, Fälle nur teilweise erfasst. Würde man für diese auch noch berücksichtigen, wäre der Schuldenstand wohl noch ca. CHF 1 Mrd. höher.

Die Räte, insbesondere der Ständerat, hat nun aber an der bundesrätlichen Vorlage massive Änderungen vorgenommen.

1. Die Mehrwertsteuer soll nicht um 0,8%, sondern nur um 0,4% erhöht werden, wobei diese Erhöhung nicht linear erfolgen soll. Der reduzierte Satz z.B. für Nahrungsmittel wird nur um 0,1%, der Sondersatz für das Beherbergungswesen nur um 0,2% angehoben.
2. Die Satzerhöhung wird zeitlich auf 7 Jahre begrenzt, neu vom 1.1.2011 bis 31.12.2018. Damit will man wie bei anderen Anschubsfinanzierungen vorgaukeln, dass die zusätzliche Mehrwertsteuerbelastung nur eine temporäre Mehrbelastung bringe. Insgesamt will der Bundesrat über die Mehrwertsteuer rund CHF 8 Mrd. Geld für die IV-Sanierung beschaffen. Damit werden aber nicht die CHF 15.5 Mrd. Schulden, die per Ende 2010 aufgelaufen sind getilgt, sondern lediglich die laufende Rechnung ins Lot gebracht.
3. Dem AHV-Ausgleichsfonds sollen CHF 5 Mrd. entnommen werden und dem neu zugründenden IV-Fonds zugewiesen werden. Wenn die Mehrwertsteuererhöhung dazu führt, dass die Rechnung der IV Überschüsse erzielt, dann sollen diese dazu verwendet werden, die Darlehen beim AHV-Ausgleichsfonds zu amortisieren. Damit ist auch schon gesagt, dass die CHF 15.5 Mrd. IV-Schulden bei der AHV weiterbestehen.

4. Diese Schulden müssen verzinst werden. Bis anhin verdiente der AHV-Ausgleichsfonds an diesen Darlehen zwar einen Ertrag von jährlich CHF 200-300 Mio., 2008 z.B. CHF 344 Mio. Das entspricht einer Rendite von rund 2,5-2.8%. In den guten Jahren lag die Verzinsung aber wesentlich unter den Erträgen der Kapitalanlagen des AHV-Ausgleichsfonds, d.h. die AHV hat die IV in den letzten Jahren mit rund CHF 1 Mrd. quersubventioniert. Diese Verzinsung der IV-Schuld soll fortan nicht mehr die IV, sondern der Bund übernehmen. Damit werden dem Bund weitere Finanzlasten von rund CHF 360 Mio., d.h. insgesamt weitere CHF 2.5 Mrd. aufgebürdet.

Wie sind die in der Abstimmungsvorlage präsentierten Vorschläge zu werten?

1. Die zeitliche Begrenzung der Mehrwertsteuererhöhung ist eine Illusion. Wenn die jährlichen Defizite weiterhin rund CHF 1 Mrd. betragen, dann werden die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen und die Zinszahlungen des Bundes für die IV-Schulden bei der AHV lediglich dazu ausreichen, dieses laufende Defizit zu decken. Ein Mehrwertsteuerprozent entspricht rund CHF 2,7 Mrd., d.h. bei einer Erhöhung um 0,4% resultieren Mehreinnahmen von rund CHF 1 Mrd. p.a. Die IV-Mehreinnahmen gehen uns an Kaufkraft verloren. Wenn nun diese Beiträge aus der Mehrwertsteuer ab 2019 wieder entfallen, dann resultieren auch wieder Defizite, denn es ist nicht davon auszugehen, dass die Kosten in den nächsten Jahren um CHF 1 Mrd. gesenkt werden können. Deshalb wird es dann 2018 heissen, man müsse die MWSt. – Erhöhung um weitere 10 Jahre verlängern, da die IV noch nicht ganz saniert sei und die Schulden reduziert werden müssten.
2. Der Übertrag von CHF 5 Mrd. aus dem AHV-Ausgleichsfonds in die IV ist eigentlich ein Skandal. Dank der SVP sind der AHV zwar nicht die ganzen CHF 21 Mrd. aus dem Erlös der Goldverkäufe der SNB zugeflossen, aber immerhin CHF 7 Mrd. Schon damals, als der Bund diese CHF 7 Mrd. erhielt, wollte man dieses Geld für die Sanierung der IV verwenden. Gleich wie die EO-Beiträge hätte dies dazu geführt, dass der Sanierungsdruck nachgelassen hätte. Die SVP konnte damals im Rat verhindern, dass die CHF 7 Mrd. in die IV flossen. Und nun trickst man uns aus. Die CHF 7 Mrd. sind zwar nun in der AHV, aber CHF 5 Mrd. davon werden nun wieder geklaut. Diese Aktion verdient die Etikette „Rentenklaue“, aber da schweigt die vereinigte Linke.

Dieses unfaire Spiel sollten wir verhindern. Es zeigt sich einmal mehr, wenn es darum geht, Massnahmen zur Eindämmung der Kosten im IV-Bereich durchzusetzen, dann kneifen die anderen Parteien. Es ist eben einfacher die Probleme mit Geld zu übertünchen als sie zu lösen. Es ist klar, dass man sich damit nicht beliebt macht. Wenn dann später die AHV in Finanznot gerät, dann wird eine weitere Mehrwertsteuererhöhung leichter durchzusetzen sein, weil jede und jeder von uns hofft, davon profitieren zu können. Die Abstimmungsvorlage stellt keine Lösung der Finanzprobleme der IV dar, weil ab 2019 das Defizitproblem erneut auftaucht und vor allem will ich nicht, dass die von uns schwer erkämpften AHV-Fondsgelder aus dem Goldverkaufserlös nun einfach an die IV übertragen werden.

Die SVP ist der Meinung, dass sich die strukturellen Probleme der IV nicht mit einer Erhöhung der MWST und der Lohnbeiträge lösen lassen. Vielmehr müssten die eigentlichen Ursachen der Kostenexplosion in der IV mit einer 6. IV-Revision angegangen werden. Gemäss BR soll bis Ende 2009 ein Massnahmenpaket vorliegen, das 2012 in Kraft gesetzt werden soll. Schwerpunkt müsste dabei die Kontrolle der Ausgaben der IV bilden. Allenfalls sind auch gesprochene Renten zu überprüfen und allenfalls zu kürzen oder zu entziehen. Die bisher vom BR in Aussicht gestellten Kosteneinsparungen von

CHF 570 Mio. (IV Revision 6a) sind nicht ausreichend. Sie decken ab 2019 nicht einmal die Hälfte der dann wieder wegfallenden zusätzlichen Mehrwertsteuer.