

IV: Von befristeten Mehreinnahmen zur nachhaltigen Sanierung

dossierpolitik

17. August 2009 Nummer 18

IV-Zusatzfinanzierung Die Invalidenversicherung (IV) ist seit Jahren defizitär. Ihr Schuldenberg wächst und wächst: Mittlerweile beträgt er mehr als 13 Milliarden Franken und nimmt täglich um weitere 4 Millionen Franken zu. Dies ist eine enorme Belastung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), welche die entstehenden Löcher aus ihrem Vermögen stopfen muss. Im Rahmen der fälligen Sanierung soll der Mehrwertsteuersatz von 2011 bis 2017 befristet für sieben Jahre um 0,4 Prozent angehoben werden. Diese Zusatzfinanzierung beseitigt das Defizit der IV und schafft die Grundlage für die notwendigen ausgabenseitigen Reformen, die im Rahmen der 6. IV-Revision angegangen werden. Gleichzeitig werden die Kassen von IV und AHV getrennt: Die IV erhält einen eigenständigen Ausgleichsfonds. Dies entlastet die AHV. Die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWST) verlangt eine Verfassungsänderung. Die obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen findet am 27. September 2009 statt.

Position economiessuisse

► economiessuisse unterstützt die Sanierung der IV. Deren Defizite und wachsende Schulden gefährden die AHV. Die Zusatzfinanzierung über eine befristete Anhebung der Mehrwertsteuer sichert die Altersrenten, indem sie das Defizit der IV beseitigt und den AHV-Fonds von der IV-Last endgültig befreit.

► Die zusätzliche Belastung der Konsumenten durch die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer ist konjunkturpolitisch vertretbar. Mit dem Verschieben des Inkraftsetzungsdatums um ein Jahr ist die Massnahme auch für die Wirtschaft tragbarer. Die in Aussicht gestellte ausgabenseitige 6. IV-Revision muss die verbleibenden strukturellen Probleme der IV endgültig lösen.

► Durch die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer werden höhere Lohn- und Sozialabgaben vermieden, welche die Arbeit verteuern und Arbeitsplätze gefährden. Solide und nachhaltig finanzierte Sozialwerke sind ein Pluspunkt im internationalen Standortwettbewerb.

IV sanieren – AHV sichern

► Die IV in gefährlicher Schieflage

Die Invalidenversicherung ist in ihrer Existenz bedroht. Wegen massiv gestiegener Rentenzahlen schreibt sie jedes Jahr ein Defizit von rund 1,4 Milliarden Franken. Finanziert wird dieser Fehlbetrag durch Verschuldung bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Mittlerweile betragen die Schulden der IV über 13 Milliarden Franken – und wachsen täglich um rund 4 Millionen Franken. Ohne sofortige Sanierungsmassnahmen dürfte der Schuldenberg in zehn Jahren auf erschreckende 25 Milliarden Franken ansteigen.

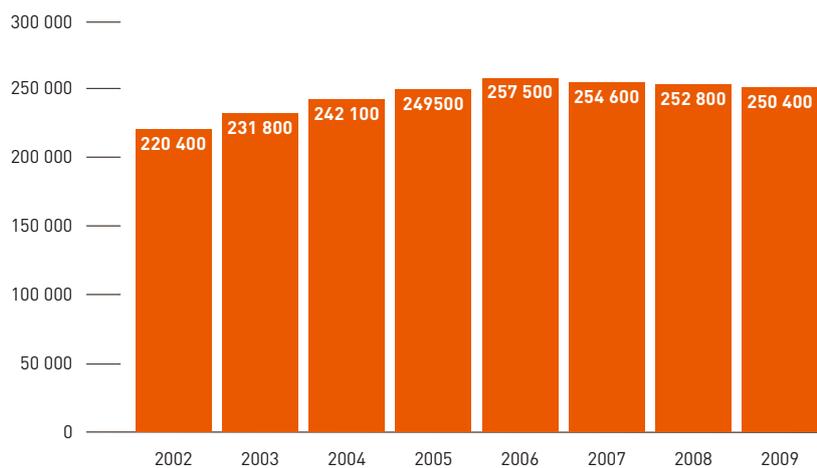
Die Lage der IV ist besorgniserregend. Um das Sozialwerk zu stabilisieren, wurden bereits konkrete Massnahmen ergriffen. Seit der Inkraftsetzung der 4. IV-Revision im Jahr 2004 ist die Zahl der neu zugesprochenen Invalidenrenten um 37 Prozent gesunken. Dies ist auf die Einführung der regionalen ärztlichen Dienste und der Dreiviertelsrente, die verstärkte Arbeitsvermittlung, strengere Missbrauchskontrollen sowie auf eine allgemeine Ausgabensensibilisierung der Beteiligten zurückzuführen. Seit 2006 geht auch der Gesamtbestand an Invalidenrenten kontinuierlich zurück (Grafik 1).

Grafik 1

► Die 4. IV-Revision wirkt: Die Anzahl neu zugesprochener Renten geht zurück. Seit 2006 sinkt der Rentenbestand.

Bestand an IV-Renten (2002 bis 2009)

Bestände jeweils im Januar



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen

Um das nach wie vor horrende Defizit zu beseitigen und damit für eine nachhaltig ausgeglichene Rechnung der IV zu sorgen, wurde ein ausgewogener Sanierungsplan in drei Schritten beschlossen (Grafik 2):

1. Schritt: Defizit der IV stabilisieren

► Verstärkte Eingliederung ins Berufsleben

Die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene 5. IV-Revision konnte das jährliche Defizit stabilisieren (wenn auch nicht beseitigen) und die steigende Verschuldung bremsen. Die Revision orientiert sich an der Vorgabe „Eingliederung vor Rente“. Neue Massnahmen ermöglichen es, potenzielle IV-Bezüger möglichst früh zu erfassen. Durch die Anpassung des Arbeitsplatzes an die Bedürfnisse der Behinderten, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Umschulungskurse wird die rasche Wiedereingliederung ins Berufsleben angestrebt. Die grosse Gruppe der psychisch Erkrankten kann mit ergänzenden Massnahmen wie Gewöhnung an den Arbeitsprozess, Aufbau der Arbeitsmotivation oder Stabilisierung der Persönlichkeit auf die Wiedereingliederung vorbereitet werden. Damit geht die Anzahl neuer Renten weiter zurück, und der Bestand an laufenden Renten nimmt langfristig ab. Gleichzeitig wird die soziale Integration der Behinderten gefördert. Arbeiten wird nicht mehr bestraft.

Grafik 2

► Langfristige Planung erforderlich, um die IV nachhaltig zu sanieren.

Der dreistufige Sanierungsplan im Zeitablauf



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen

Die 5. IV-Revision ist der erste wichtige Schritt zur Sanierung der Invalidenversicherung. Um die Sanierung fortsetzen zu können, ist die IV vorübergehend auf zusätzliche Einkünfte angewiesen.

2. Schritt: Das Defizit der IV beseitigen und die AHV sichern

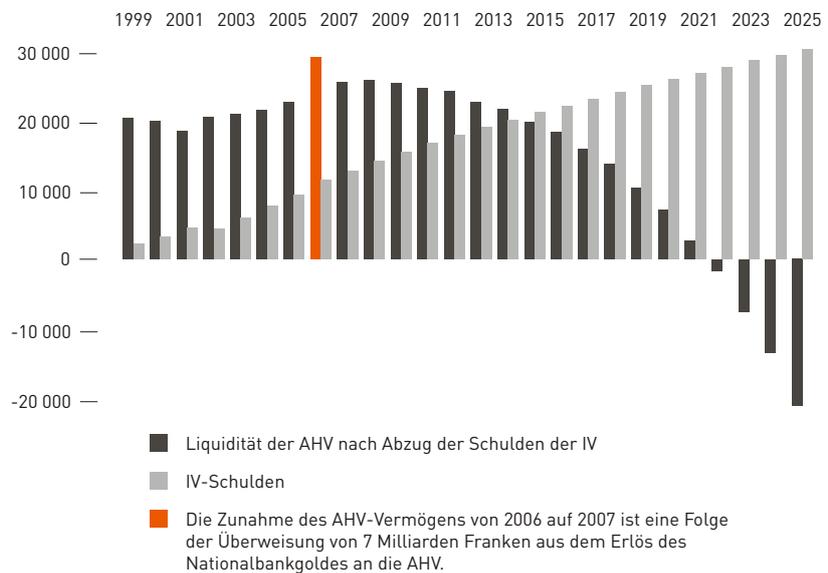
Die finanzielle Schieflage der IV gefährdet Altersrenten. Die Defizite der IV werden heute aus dem Vermögen der AHV finanziert. Das Geld fehlt in Zukunft der AHV für ihre Rentenzahlungen. Grafik 3 veranschaulicht diese Problematik. Infolge der zunehmenden Verschuldung der IV und der demografischen Entwicklung nehmen die Reserven der AHV immer mehr ab. Wenn jetzt nicht gehandelt wird, verfügt sie in rund zehn Jahren nicht mehr über ausreichend flüssige Mittel, um alle Renten bezahlen zu können.

Grafik 3

▶ Die Verschuldung der IV höhlt das Vermögen der AHV aus. Ohne Sanierung der IV sind AHV-Renten nach 2020 gefährdet.

Vermögen der AHV und Schulden der IV im Zeitablauf

In Millionen Franken zu Preisen von 2009



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen

Um diesen Missstand zu beheben, sind ausserordentliche Massnahmen erforderlich. Die IV-Zusatzfinanzierung soll die Defizite der IV beseitigen und die AHV entlasten. Sie sieht vor, die Mehrwertsteuersätze zugunsten der IV vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2017 zu erhöhen. Befristet auf sieben Jahre steigt der Normalsatz von heute 7,6 auf 8,0 Prozent; der reduzierte Satz für die Güter des täglichen Bedarfs wird indessen minim erhöht:

Mehrwertsteuersätze in Prozent	Bisher		2011 bis 2017
Normalsatz	7,6	+ 0,4	8,0
Reduzierter Satz (Güter des täglichen Bedarfs)	2,4	+ 0,1	2,5
Sondersatz (Beherbergungsleistungen)	3,6	+ 0,2	3,8

Da die IV-Zusatzfinanzierung eine Verfassungsänderung verlangt, findet die obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen am 27. September 2009 statt.

▶ Notwendiger Schritt zur nachhaltigen Sanierung.

Die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer ist ein notwendiger Schritt, bis die 6. IV-Revision vollumfänglich greift. Die vorübergehende Mehrbelastung der Privathaushalte ist auf den erforderlichen Mindestbetrag beschränkt. Am 1. Januar 2018 wird die Steuererhöhung wieder rückgängig gemacht.

Die Zusatzfinanzierung verspricht jährliche Mehreinnahmen von ungefähr 1,1 Milliarden Franken. Gleichzeitig übernimmt der Bund die Zinsen auf bestehenden Schulden. Diese beiden Massnahmen zusammen genügen, um das jährliche Defizit der IV innerhalb sieben Jahren zu beseitigen. Damit braucht die IV die AHV in dieser Zeit nicht mehr als Stütze, die AHV muss nicht mehr für die Defizite der IV aufkommen. Zusätzlich erhält sie vom Bund 360 Millionen Franken pro Jahr überwiesen für die Verzinsung der IV-Schulden. Zurzeit werden diese Schuldzinsen als eine rein buchhalterische Grösse behandelt, welche der Bilanz der AHV gutgeschrieben wird. Es fliesst jedoch kein Geld, welches die AHV für Rentenzahlungen verwenden könnte.

- **Eigenständiger IV-Ausgleichsfonds**
- Um die AHV dauerhaft zu entlasten, soll die IV von der AHV entkoppelt werden. Zu diesem Zweck wird ein eigenständiger IV-Ausgleichsfonds eingerichtet. Die AHV muss in der Folge nicht mehr länger die Defizite der IV finanzieren. Die AHV wird den neuen IV-Fonds mit 5 Milliarden Franken Startkapital ausstatten. Liegen die Mittel des IV-Fonds während der Dauer der MWST-Erhöhung am Ende eines Geschäftsjahrs über dem Startkapital, wird der Überschuss automatisch und jährlich an den AHV-Fonds überwiesen, um die Schulden der IV bei der AHV zurückzuzahlen. Ein Ja zur Zusatzfinanzierung ist Voraussetzung für die Einrichtung des eigenständigen IV-Ausgleichsfonds. Die Ablehnung der Zusatzfinanzierung würde die finanzielle Abhängigkeit der IV von der AHV aufrechterhalten. Die AHV müsste weiterhin für die Defizite der IV aufkommen, bis sie selbst zahlungsunfähig wäre.
- **Keine Zusatzbelastung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber**
- Der alternative Finanzierungsvorschlag, die IV durch signifikant höhere Lohn- und Sozialabgaben zu sanieren, wurde zu Recht verworfen: Höhere Abgaben verteuern die Arbeit und führen zum Verlust von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Die Erhöhung der MWST hat den Vorteil, dass eine neue Finanzierungsquelle erschlossen wird, die breiter abgestützt ist. Die Besteuerungsgrundlage der MWST ist der Konsum. Die breite Finanzierung ist angemessen, geht es doch um die Finanzierung einer Volksversicherung, in der alle gegen die wirtschaftlichen Folgen einer Invalidität versichert sind.
- Allein durch Einsparungen kann die IV nicht sozialverträglich saniert werden. Invalidenrenten müssten ohne Übergangsphase um 40 Prozent gekürzt werden. Da eine durchschnittliche Rente heute 1600 Franken beträgt, wäre ein solcher Einschnitt sozial unverantwortlich und würde der verfassungsmässigen Aufgabe der IV widersprechen, die Existenz behinderter Menschen als schwache Glieder der Gesellschaft zu sichern und sie bestmöglich in die Arbeitswelt zu integrieren. Die Kosten würden auf andere Sozialwerke (Sozialhilfe, Gesundheitswesen) umverteilt und deren Rechnungen belasten. Für die Kostenexplosion müssten die Steuerzahler aufkommen.
- **Versicherungsbetrug noch stärker bekämpfen**
- Missbrauch und Betrug in der Invalidenversicherung sind verwerflich. Sie schaden nicht nur der IV selbst, sondern auch anderen Sozialwerken, dem Staat, der Wirtschaft, den Bürgern, besonders aber den wirklich Bedürftigen. IV-Missbrauch kann nicht toleriert werden, weder im In- noch im Ausland. Die eingeleiteten Kontrollen und Anreize sind anzuwenden und je nach Erfahrung zu adjustieren. Allein mit einer kompromisslosen Betrugsbekämpfung ist die IV nicht zu retten. Es braucht den dreistufigen Sanierungsplan.
- Der Bezug von nicht gerechtfertigten IV-Leistungen, der nicht auf betrügerischen Absichten basiert, konnte ebenfalls eingedämmt werden. Die IV wendet bei der Beurteilung der eingehenden Gesuche heute schon strengere Massstäbe an. Mit der 5. IV-Revision wurde der Zugang zu IV-Leistungen auf Gesetzesebene zusätzlich erschwert. Es ist heute deutlich schwieriger, eine Rente zu erhalten, als noch vor wenigen Jahren. Die von der Wirtschaft unterstützte Vorlage bringt erste Erfolge, die Anzahl Neurenten geht zurück.
- **Konjunktur im Auge behalten**
- Die Wirtschaft hat sich für die Sanierung der IV eingesetzt. Ursprünglich sollte die befristete MWST-Erhöhung bereits Anfang 2010 in Kraft treten. Aufgrund des gegenwärtigen konjunkturellen Einbruchs hat das Parlament jedoch beschlossen, das Datum der Inkraftsetzung um ein Jahr auf 2011 zu verschieben. Damit wird die Kaufkraft der Haushalte gestützt, bis die konjunkturelle Talsohle überwunden ist. Prognosen gehen davon aus, dass die Wirtschaft 2011 wieder wachsen wird. Zudem erhalten die Unternehmen Zeit, ihre Angebote auf die neuen MWST-Sätze umzustellen. Die Verschiebung der Sanierungsmassnahmen um ein Jahr hat praktisch keine Auswirkungen auf die finanzielle Lage der IV oder der AHV.

Mit der befristeten Zusatzfinanzierung ist die IV jedoch noch nicht nachhaltig saniert. Die Zusatzfinanzierung ist ein wichtiger Schritt zu ihrer Gesundung. Die Nachhaltigkeit wird aber erst durch die 6. IV-Revision gewährleistet.

3. Schritt: Ausgaben der IV senken und Rechnung dauerhaft ausgleichen

Die 6. IV-Revision befindet sich bereits in Vorbereitung und soll noch während der Zusatzfinanzierungsphase in zwei Schritten realisiert werden:

► Neues Finanzierungssystem

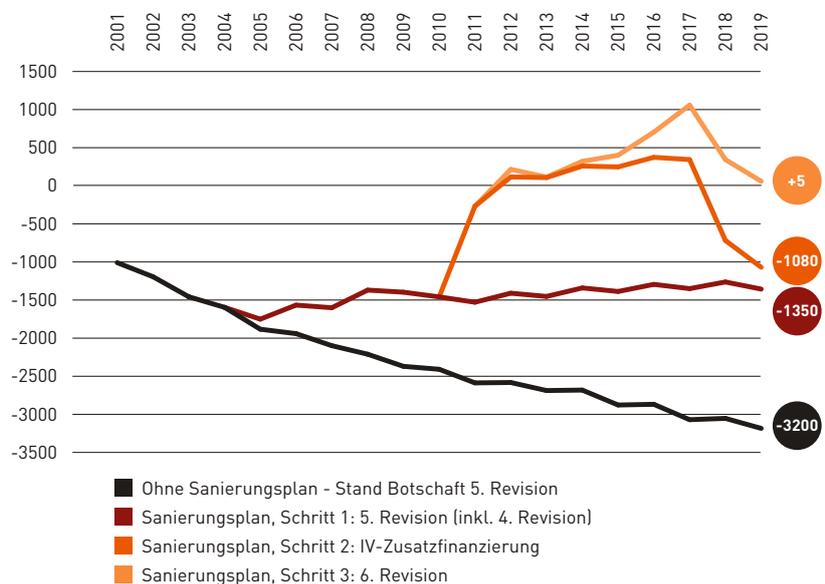
Das erste Paket soll 2012 in Kraft treten. Die Revisionen der laufenden Renten sollen IV-Rentenbezüglern weitere Chancen zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben eröffnen. Zudem soll der Finanzierungsmechanismus der IV neu geregelt werden. Heute wird die IV einerseits durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber und andererseits durch einen Bundesbeitrag in der Höhe von rund 38 Prozent der jährlichen Ausgaben der IV finanziert. Wenn die IV 100 Franken an Ausgaben spart, so entlastet das ihre Rechnung nur um 62 Franken. Die restlichen 38 Franken gehen zurück in die Bundeskasse. Künftig sollen die Einsparungen vollumfänglich der IV zugute kommen. Der Bundesbeitrag wird nicht mehr über die Entwicklung der IV-Ausgaben bestimmt, sondern im Wesentlichen durch externe Faktoren wie Inflation, Demografie, Lebenserwartung, auf welche die IV keinen Einfluss hat.

Mit dem ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision kann das nach dem Ende der Zusatzfinanzierung erwartete Defizit halbiert werden. Dem Auftrag des Parlaments entsprechend, muss der Bundesrat das zweite Massnahmenpaket bis Ende 2010 in einer Botschaft vorlegen. Es soll im Jahr 2013 in Kraft treten und wird insbesondere Vorschläge für Einsparungen auf der Ausgabenseite enthalten. Die 6. IV-Revision soll auf das Ende der Zusatzfinanzierungsphase am 31. Dezember 2017 hin ihre volle Wirkung entfalten und die Rechnung der IV nachhaltig und sozialverträglich ausgleichen (Grafik 4). Damit wird der Sanierungsplan sein Ziel erreichen können, die Defizite der IV dauerhaft zu beseitigen.

Grafik 4

► Nachhaltige ausgabenseitige Sanierung mit 6. IV-Revision: Nach Ablauf der befristeten Zusatzfinanzierung bleibt die Rechnung der IV ausgeglichen.

IV-Rechnung unter verschiedenen Szenarien
Jahresergebnis in Millionen Franken



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen

Ohne die Zusatzfinanzierung ist die Sanierung der IV blockiert

Eine Ablehnung der IV-Zusatzfinanzierung am 27. September 2009 hätte schwerwiegende Konsequenzen für die Umsetzung des gesamten IV-Sanierungsplans:

- Die IV würde die AHV mit ihren Milliardendefiziten weiter belasten. In zehn Jahren hätte die AHV nicht mehr genügend Mittel, um Renten bezahlen zu können.
- Lohn- und Sozialabgaben müssten erhöht werden. Das reduziert die Kaufkraft, verteuert die Arbeit und vernichtet Arbeitsplätze.
- Die 6. IV-Revision ist auf Einnahmen aus der Zusatzfinanzierung angewiesen. Ohne die befristete Zusatzfinanzierung wird die Sanierung der IV im Keim erstickt. Die Schuldenspirale würde weiterdrehen und Renten gefährden.
- Eine Ablehnung der Zusatzfinanzierung gefährdet die Eingliederungsmassnahmen der 5. IV-Revision. Das langfristige Einsparpotenzial würde ungenutzt verpuffen, und die Chancen auf erfolgreiche Eingliederung behinderter Menschen würden sinken.
- Behinderte Menschen hätten Rentenkürzungen um fast die Hälfte hinzunehmen. Die Kosten in anderen Sozialwerken (Sozialhilfe, Gesundheitswesen) würden explodieren. Dafür müssten die Steuerzahler aufkommen.

Je länger nichts unternommen wird, desto stärker steigt die Verschuldung und umso schmerzhafter wird die spätere Sanierung. Die unvermeidlichen Steuererhöhungen würden die kommenden Generationen unverhältnismässig belasten.

Position economiesuisse

An einer Sanierung der Invalidenversicherung führt kein Weg vorbei. Die Lage ist kritisch: Täglich belasten die IV-Defizite den AHV-Fonds mit 4 Millionen Franken. Mittlerweile belaufen sich die IV-Schulden auf 13 Milliarden Franken. Wird die IV nicht saniert, droht der AHV in zehn Jahren der Kollaps.

economiesuisse unterstützt die Sanierung der IV. Folgende gewichtige Gründe sprechen dafür:

▶ IV-Sanierung entlastet AHV

Das Defizit der IV einschliesslich der entgangenen Schuldzinsen von etwa 360 Millionen Franken kostet die AHV 1,4 Mrd. Franken pro Jahr. Diese Gelder fehlen mittel- und langfristig zur Auszahlung der AHV-Renten. Während der Bund die Schuldzinsen übernimmt, beseitigt die befristete Zusatzfinanzierung das Defizit der IV und entlastet die AHV. Das sichert AHV-Renten.

▶ Zusatzfinanzierung treibt Sparmassnahmen in der IV voran

Durch die vorgesehene Einrichtung eines IV-Ausgleichsfonds wird die IV finanziell von der AHV abgekoppelt. Die automatische, bequeme Deckung der IV-Defizite durch die AHV wird beendet. Eine getrennte Kasse zwingt die IV dazu, sparsamer mit ihren Geldern umzugehen.

- ▶ IV-Sanierungsplan wird fortgesetzt
- Die Eingliederung behinderter Menschen in den Berufsalltag hat oberste Priorität. Bereits umgesetzte Massnahmen der 4. und 5. IV-Revision zeigen Wirkung, der Bestand an Renten ist rückläufig. Die Zusatzfinanzierung wird die Eingliederungen weiter vorantreiben. Behinderte Menschen erhalten neue berufliche Perspektiven, während die Steuerzahler langfristig entlastet werden. Die Zusatzfinanzierung erzeugt eine Win-Win-Situation.
- ▶ Nachhaltige Sanierung durch ausgabenseitige 6. IV-Revision
- Nach Ablauf der befristeten MWST-Erhöhung muss die IV mit ausgabenseitigen Massnahmen nachhaltig saniert sein. Ein erstes Massnahmenpaket ist in der Vernehmlassung, ein zweites ist in Vorbereitung. Damit besteht ein glaubwürdiges Sanierungskonzept. Die beiden Massnahmenpakete sollen 2012 bzw. 2013 in Kraft treten und spätestens ab 2018 vollumfänglich wirken.
- ▶ Kostenexplosion in der Sozialhilfe wird verhindert
- Wenn wir heute nichts unternehmen, wird der Schuldenberg der IV in zehn Jahren erschreckende 25 Milliarden Franken gross sein. Ohne die IV-Zusatzfinanzierung müssten die Invalidenrenten um fast die Hälfte gekürzt werden. Bei einer Durchschnittsrente von 1600 Franken ein gravierender Einschnitt, der nicht ohne Folgen bliebe: Die Kosten der Sozialhilfe würden explodieren. Die befristete Zusatzfinanzierung ermöglicht es, die IV zu sanieren, ohne die in der Verfassung garantierte Würde der Behinderten anzutasten.
- ▶ Steigende Lohnabzüge werden vermieden
- Um die IV-Sanierung schnell anzupacken, wird die Mehrwertsteuer um 0,4 Prozent befristet auf sieben Jahre (2011 bis 2017) erhöht. Die zusätzliche Belastung der Konsumenten ist vertretbar: Bei einem Einkommen von 80'000 Franken beträgt sie 35 Rappen pro Tag. Damit wird die Kaufkraft kaum geschmälert. Unternehmen wir nichts, drohen höhere Lohn- und Sozialabgaben. Arbeitnehmer und Arbeitgeber würden zusätzlich belastet, die Arbeit in der Schweiz verteuert, Arbeitsplätze gefährdet.
- Sichere und nachhaltig finanzierte Sozialwerke sind ein Pluspunkt im internationalen Standortwettbewerb. Dauerhafte Defizite und eine schwere Schuldenlast erzeugen hingegen Unsicherheit. Es drohen sozialpartnerschaftliche Spannungen sowie Steuer- und Abgabenerhöhungen. Der dreiteilige Sanierungsplan (5. IV-Revision, befristete IV-Zusatzfinanzierung, ausgabenseitige 6. IV-Revision) verdient die Unterstützung der Stimmbürger. Er stärkt längerfristig den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Rückfragen

christoph.schaltegger@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch