

ARGUMENTARIUM IV-FINANZIERUNG

Volksabstimmung vom 27. September 2009: Finanzierung IV

JA zu einer soliden Invalidenversicherung

Die finanzielle Lage der IV heute: So kann es nicht weitergehen

Die finanzielle Lage der IV hat sich im Verlauf der letzten 20 Jahre sukzessive verschlechtert. Sie ist heute dramatisch: Trotz verschiedenster Sparmassnahmen schliesst die Rechnung mit einem jährlichen Defizit von 1,4 Milliarden Franken. Der Schuldenberg beträgt anfangs 2009 rund 13 Milliarden Franken und belastet den AHV-Ausgleichsfonds in zunehmendem Mass. Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf.

Die Entwicklung der IV-Defizite

Die IV-Rechnung schliesst seit 1993 ununterbrochen mit Defiziten ab. Während sich diese anfänglich noch in bescheidenem Rahmen gehalten haben, haben sie 1997 die Grenze von 500 Millionen überschritten und sind dann stetig bis zum Betrag von 1,7 Milliarden im Jahre 2005 angewachsen.

Stabilisierung der Defizite, aber kein Abbau

Seit 2005 wurden mit den Massnahmen der 4. IVG-Revision und einer strengeren Praxis bei der Zusprache von Renten die Defizite leicht gesenkt: Die Rechnungsabschlüsse 2006 und 2007 weisen Defizite von knapp 1,6 Milliarden Franken auf.

Mit der 5. IVG-Revision sind weitere Sparmassnahmen – meist zu Lasten der Behinderten – beschlossen worden. Für 2008 und 2009 wird mit Rechnungsabschlüssen von knapp 1,4 Milliarden Defizit gerechnet. Die Defizite konnten somit leicht gesenkt und stabilisiert, aber bei weitem nicht abgebaut werden.

Schuldenberg von 13 Milliarden Franken

Anfang 2009 weist die Invalidenversicherung bereits eine Schuld von rund 13 Milliarden Franken auf. Dieser Schuldenberg wächst jeden Tag um weitere 4 Millionen Franken resp. jedes Jahr um weitere 1,5 Milliarden Franken. Wenn nichts getan wird, überschreiten die Schulden spätestens im Jahr 2014 die 20 Milliarden-Grenze!

Zunehmende Belastung des AHV-Ausgleichsfonds

Dass die IV trotz dieses Schuldenbergs immer die Renten bezahlen kann, hat einen einfachen Grund: Finanziert werden die IV-Rechnungen aus dem AHV-Ausgleichsfonds. Dieser hat eigentlich die Aufgabe, die Zahlung der AHV-Renten im Rahmen des bestehenden Umlageverfahrens zu sichern. Die Liquiditätsreserven des AHV-Ausgleichsfonds werden jedoch von Jahr zu Jahr wegen der IV-Schulden kleiner: Wird der Entwicklung nicht Einhalt geboten, so ist der Tag absehbar, an dem die Auszahlung der AHV-Renten ernsthaft gefährdet ist.

Wie konnte es zur Verschuldung der IV kommen?

Dass sich die Lage der Invalidenversicherung innert 20 Jahren derart verschlechtert hat, hat viele Gründe, die in der heutigen Diskussion zeitweise vergessen werden: Demographische Entwicklung, medizinischer Fortschritt, veränderte Situation auf dem Arbeitsmarkt, zunehmende Akzeptanz psychischer Leiden. Diesen Faktoren auf der Aufgabenseite steht die Tatsache gegenüber, dass (anders als etwa in der Kranken- und Unfallversicherung) seit über 10 Jahren keine neuen Einnahmen beschlossen worden sind.

Demographische Entwicklung

Einen wesentlichen Anteil an der steten Zunahme der IV-Ausgaben hat die demographische Entwicklung: Das Invaliditätsrisiko ist in der Altersstufe zwischen 55 und 65 Jahren weitaus am grössten. Der Anteil der Bevölkerung zwischen 55 und 65 Jahren ist in den letzten 20 Jahren stetig gewachsen, was einen Grossteil der Zusatzbelastung erklärt.

Es kommt hinzu, dass das AHV-Alter bei Frauen von 62 auf 64 Jahre erhöht worden ist. Frauen mit einer Invalidität belasten damit das IV-System länger als früher.

Medizinischer Fortschritt

Der medizinische Fortschritt führt zu einer Kostensteigerung bei sämtlichen Sozialversicherungen, welche die Kosten von medizinischen Behandlungen zu tragen haben. Das ist nicht nur bei der Kranken- und Unfallversicherung der Fall, sondern auch bei der IV, welche für die Behandlung der Geburtsgebrechen aufkommt. Die IV-Ausgaben für medizinische Massnahmen sind (beispielsweise bei den Frühgeburten) überproportional stark gewachsen.

Der medizinische Fortschritt führt auch dazu, dass Menschen mit schweren Behinderungen heute eine längere Lebenserwartung aufweisen, was erfreulich ist. Dafür benötigen sie länger IV-Leistungen.

Veränderte Situation auf dem Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt hat sich unter anderem mit der Globalisierung erheblich verändert. Der Konkurrenz- und Rationalisierungsdruck hat viele Arbeitgeber bewogen, weniger produktive Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu entlassen und Nischenarbeitsplätze aufzuheben. Wer auf dem Arbeitsmarkt wegen seiner gesundheitlichen Beeinträchtigung keine Stelle mehr findet, ist vermehrt auf den Schutz von Sozialversicherungen und insbesondere der IV angewiesen.

Zunahme der psychischen Behinderungen

Mit der zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft sowie dem Verlust von sozialen Netzen und angepassten Arbeitsplätzen steigt die Zahl der Menschen, die an psychischen Leiden erkranken. Solche Krankheiten werden sowohl in der Bevölkerung wie auch bei der Ärzteschaft vermehrt ernst genommen und nicht mehr stigmatisiert. Die IV ist in zunehmendem Mass mit Gesuchen von Menschen mit psychischen Krankheiten konfrontiert worden.

Missbrauch?

Anders als von den Gegnern der Finanzierungsvorlage behauptet wird, stellt im Gegensatz zu den genannten vielfältigen Faktoren der Missbrauch von Versicherungsleistungen (im Sinne absichtlicher unrechtmässiger Handlungen zur Erwirkung von Renten) keinen wesentlichen Grund für die stete Zunahme der IV-Ausgaben dar. Missbräuche kommen natürlich wie bei jeder anderen Versicherung auch in der IV vor, werden jedoch aktiv bekämpft. Sie haben in den letzten Jahren deshalb nicht zugenommen und sind für die Zunahme der IV-Ausgaben nicht verantwortlich.

Einnahmen: Seit 14 Jahren unveränderter Beitragssatz

Während in anderen Versicherungszweigen (Krankenversicherung, Unfallversicherung) auf die Zunahme der Ausgaben rasch mit einer Erhöhung von Prämien und Beiträgen reagiert worden ist, und zwar deutlich über die Entwicklung der Konsumentenpreise und der Löhne hinaus, ist der Beitragssatz in der Invalidenversicherung nunmehr seit 14 Jahren nicht mehr angepasst worden. Damit hat sich eine Schere aufgetan, welche das heutige Loch in der Kasse erklärt.

Die 5. IVG-Revision: Soziale Härten

Mit der 5. IVG-Revision ist es gelungen, eine weitere Erhöhung der jährlichen Defizite zu verhindern und die Ausgabenentwicklung zu stabilisieren. Die heutige restriktive Praxis bei der Beurteilung von neuen Rentengesuchen sowie etliche Sparmassnahmen haben bei den Betroffenen jedoch vielfach zu sozialen Härten geführt.

Mit der 5. IVG-Revision hat das Parlament t drastische Sparmassnahmen beschlossen: Die Zusatzrenten für Ehepartner sind aufgehoben worden, die Höhe der Renten ist bei Frühinvaliden gekürzt worden (Streichung des Karrierezuschlags), die medizinischen Massnahmen sind abgebaut worden, und der Zugang zur Rente ist durch eine ganze Reihe von Bestimmungen weiter verschärft worden. Mit diesen Sparmassnahmen konnten die Ausgaben der IV weiter gesenkt werden. Auch hier jedoch nicht ohne Folgen für die Betroffenen: Die ausbezahlten Renten decken immer weniger den Existenzbedarf, eine zunehmende Zahl von behinderten Menschen kann nur dank der Ergänzungsleistungen überhaupt noch eine Existenz mit minimaler Teilnahme am gesellschaftlichen Leben führen.

Politisches Versprechen einlösen

Bisher haben also in erster Linie die behinderten Menschen zur Sanierung der IV beigetragen. Es sind heute nicht nur Menschen mit einer psychischen Behinderung, sondern auch Paraplegiker, Blinde und Menschen mit einer geistigen Behinderung, die mit Leistungskürzungen für allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen (wie die Veränderung der Demographie und die schwieriger gewordene berufliche Eingliederung) „geblutet“ haben.

Es ist nun dringend eine Opfersymmetrie gefordert: Auch die Gesellschaft muss nun einen Beitrag dafür leisten, dass der Schutz vor den Folgen einer Invalidität die nötige Finanzierungsbasis erhält. Dieser Beitrag (Zusatzfinanzierung) ist anlässlich der Abstimmung zur 5. IVG-Revision den behinderten Menschen auch fest versprochen worden. Dieses Versprechen ist nun einzulösen.

Die befristete Zusatzfinanzierung: Warum sie nötig ist

Bundesrat und Parlament schlagen eine befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer, eine befristete Übernahme der IV-Schuldzinsen durch den Bund und die Bildung eines eigenen IV-Fonds vor. Diese Massnahmen sind zwingend, um ein weiteres Anwachsen der IV-Schulden zu verhindern und die seriöse Erarbeitung einer langfristigen Sanierung der IV zu ermöglichen. Die Massnahmen sind jedoch nicht nur nötig, sondern für die Bevölkerung auch tragbar.

Befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer

Die Abstimmungsvorlage sieht eine auf 7 Jahre befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer vor. Diese soll für die Jahre 2011 bis 2017 um 0,4 Prozent (normaler Satz), 0,2 Prozent (Sondersatz für Beherbergungsleistungen) und 0,1 Prozent (reduzierter Satz, z.B. für Lebensmittel) angehoben werden. Ende 2017 läuft die Erhöhung automatisch wieder aus, ohne dass es dafür noch eines besonderen Beschlusses bedarf.

Diese befristete Erhöhung wird der IV während den genannten 7 Jahren Zusatzeinnahmen von jährlich rund 1,1 Milliarden Franken einbringen. Weil gleichzeitig vorgesehen ist, dass der Bund während dieser 7 Jahre die Schuldzinsen der IV (im Betrag von 360 Millionen Franken jährlich) vollständig deckt, kann das voraussichtliche jährliche Defizit der IV von 1,4 Milliarden Franken gedeckt werden. Die IV-Schuld wächst somit bis Ende 2017 nicht weiter an.

Genügend Zeit für die Suche einer langfristigen Sanierungslösung

Die befristete Zusatzfinanzierung der IV führt nicht nur dazu, dass der Schuldenberg der IV während 7 Jahren nicht weiter wächst. Sie ermöglicht es jedoch, einen seriösen und nachhaltigen Sanierungsplan für eine langfristig ausgeglichene IV-Rechnung zu erarbeiten.

Eine langfristige Sanierung braucht Zeit: Es muss vorerst ausgewertet werden, ob die neuen Instrumente zur besseren Integration der Behinderten in den Arbeitsmarkt, die mit der 5. IVG-Revision eingeführt worden sind, greifen, und es muss geprüft werden, wie sie allenfalls verbessert werden können.

Befristete Erhöhung ist trotz Mehrwertsteuererhöhung sozial

Es gäbe aus Sicht der Gewerkschaften sozialere Lösungen zur finanziellen Entlastung der IV als eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Doch weil das Geld gezielt in die IV fliesst, hat die Erhöhung insgesamt trotzdem eine positive Verteilungswirkung.

Eine gewisse soziale Korrektur ergibt sich bereits aus den Mehrwertsteuersätzen. Lebensmittel werden mit einem reduzierten Satz von 2,4 Prozent besteuert. Das entlastet die tiefen Einkommen gegenüber den hohen. Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 4500 Franken pro Monat geben nämlich rund 13 Prozent für Nahrungsmittel aus. Wer hingegen über 11 000 Franken Einkommen hat, gibt noch rund 5 Prozent dafür aus. Dieser reduzierte Satz für Lebensmittel wird bei der Zusatzfinanzierung für die IV nur um 0,1 und nicht um 0,4 Prozentpunkte erhöht.

IV-Rentnerinnen und -rentner sind finanziell grundsätzlich schlecht gestellt. Ein sehr grosser Teil von ihnen kann allein von der Rente nicht leben. Rund ein Drittel der Invaliden erhalten deshalb Ergänzungsleistungen. Bei den unter 30jährigen sind es sogar 70 Prozent. Auch diese Ergänzungsleistungen sind alles andere als fürstlich: Alleinstehende haben danach rund 2700 Franken monatlich zur Verfügung (dazu kommen Krankenkassenprämien und eventuell Zahnarztkosten). Ehepaare können mit ungefähr 3600 Franken rechnen. Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung für die IV gehen daher an eine Bevölkerungsgruppe, die sich finanziell unter extrem schwierigen Bedingungen durchs Leben schlagen muss. Deshalb hat die Massnahme insgesamt einen positiven Verteilungseffekt: Dank der Sanierung des Sozialwerkes gewinnen Menschen am untersten Ende der Einkommensskala etwas mehr Sicherheit.

Eigenständiger IV-Ausgleichsfonds: AHV sichern

Das Parlament hat ebenfalls beschlossen, einen eigenständigen IV-Ausgleichsfonds zu errichten. Dieser soll mit einem Startkapital von 5 Milliarden Franken aus dem AHV-Ausgleichsfonds versehen werden. Mit diesem relativ bescheidenen Kapital wird die IV in Zukunft ihre Liquidität sicherstellen müssen.

Mit der Trennung von AHV-Fonds und IV-Fonds wird eine alte Forderung aus verschiedenen Kreisen erfüllt: Die Reserven der AHV müssen ab 2011 nicht mehr für die IV-Defizite aufkommen, die schrittweise Aushöhlung der AHV-Reserven durch die IV findet ein Ende.

Die Bildung eines eigenen IV-Fonds ist allerdings mit der Zusatzfinanzierung verknüpft. Wird die Zusatzfinanzierung abgelehnt, so sichert weiterhin der AHV-Fonds die IV-Finanzierung ab. Wer die Trennung der Fonds unterstützt, muss JA zu Zusatzfinanzierung sagen.

Unverantwortliche Folgen einer Ablehnung

Ein NEIN zur befristeten Zusatzfinanzierung würde einen Scherbenhaufen hinterlassen: Blockierung des eingeschlagenen Weg zur Sanierung der IV, weiteres Anwachsen des Schuldenbergs, Bedrohung der AHV-Renten und massiver Abbau der IV-Leistungen für Menschen, die darauf dringend angewiesen sind. Ein NEIN wäre in jeder Beziehung ein unverantwortlicher Entscheid für die Zukunft unserer Sozialversicherungen.

Der Schuldenberg wächst weiter

Ein NEIN führt vorerst dazu, dass der Schuldenberg der IV von zur Zeit 13 Milliarden Franken auch ab 2011 weiter wächst und sich jedes Jahr um weitere 1,5 Milliarden Franken erhöht. Damit überlassen wir den künftigen Generationen eine Hypothek, die kaum noch zu lösen ist. Dass Summen von 20 oder 25 Milliarden Franken jemals wieder über Versicherungsbeiträge getilgt werden können, ist ausgeschlossen. Eine derartige Schuldenwirtschaft zeugt von fehlender Verantwortung gegenüber künftigen Generationen.

AHV wird in den Abgrund gerissen

Ein NEIN führt dazu, dass die Trennung von AHV- und IV-Fonds verunmöglicht wird, die wachsenden Schulden der IV die Liquidität des AHV-Ausgleichsfonds sukzessive weiter reduzieren und früher oder später die Auszahlung der AHV-Renten in Frage gestellt wird. Wenn das Vermögen der AHV nur noch in uneinbringlichen Forderungen gegenüber der IV besteht, werden auch bei der AHV Sanierungsmassnahmen nötig. Es darf nicht sein, dass unser wichtigstes Sozialwerk als Folge eines unverantwortlichen Entscheides zur IV in seiner Existenz bedroht wird.

Scherbenhaufen

Bei einem NEIN wäre das im Rahmen eines sorgfältigen Prozesses erarbeitete Konzept zur „Sanierung der IV durch Förderung der Eingliederung“ zerstört. Die Vorstellungen, wie es danach weiter gehen soll und kann, liegen weit auseinander. Die Suche nach neuen Lösungen würde viel Zeit in Anspruch nehmen und der Schuldenberg ungebremst weiter wachsen lassen.

Überstürzte Streichung von Leistungen zu befürchten

Ein Nein würde Verwaltung und Parlament unter Druck setzen, möglichst rasch und ohne nachhaltiges Konzept massive Leistungskürzungen zu beschliessen: Wird bei den Eingliederungsmassnahmen gekürzt, so droht das im Rahmen der 5. IVG-Revision beschlossene und vom Volk in einer Abstimmung unterstützte Konzept zur Förderung der beruflichen Eingliederung wieder ausgehöhlt zu werden, bevor es richtig zu greifen begonnen hat. Eine solche Hüst- und Hott-Politik wäre überaus kurzfristig und würde letztlich die Probleme nur noch vergrössern. Werden demgegenüber die ohnehin schon bescheidenen Invalidenrenten linear um 30 Prozent oder gar 40 Prozent gekürzt, so verlieren die behinderten Menschen in der Schweiz schlicht und einfach die Grundlage zur Führung einer menschenwürdigen Existenz.

Leistungsfähigkeit der Invalidenversicherung gefährdet

Die IV hat als Bestandteil des Systems der 1. Säule die wichtige Aufgabe, Menschen mit einer schweren körperlichen, sensorischen, geistigen und psychischen Behinderung nach Möglichkeit bei der beruflichen Eingliederung zu unterstützen, ihnen eine Existenzgrundlage zu verschaffen und damit eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Werden der Versicherung die dafür benötigten Mittel vorenthalten, so kann die Versicherung ihren Auftrag nicht mehr erfüllen. Nicht nur die Betroffenen würden damit wieder gesellschaftlich vermehrt ausgeschlossen und an den Rand gedrängt; die IV würde auch für alle ihre heutige Schutzfunktion gegen das Risiko einer Invalidität nur noch mangelhaft wahrnehmen können.