

Der Bundesrat beantragt eine Erhöhung des IV-Beitrages

Die schlechte Wirtschaftslage ist der Hauptgrund dafür, dass sich die Ausgaben der Invalidenversicherung in jüngerer Zeit wieder rascher entwickeln als die Einnahmen. Für 1993 wird ein Defizit von über 300 Mio Franken erwartet. Um längerfristig untragbare Fehlbeträge zu vermeiden, schlägt der Bundesrat eine Erhöhung des Beitragssatzes vor.

VON PETER AEBISCHER, CHEF DER ABTEILUNG INVALIDENVERSICHERUNG

Die Ausgaben der Invalidenversicherung sind in den Jahren 1988 bis 1992 um rund 47 Prozent von 3574 Mio Franken auf 5251 Mio Franken angestiegen. In der gleichen Zeitspanne haben aber die Einnahmen lediglich um 39 Prozent von 3792 Mio Franken auf 5262 Mio Franken zugenommen. In den nächsten Jahren kann nur mit einem bescheidenen Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme gerechnet werden. Ausserdem wird der Bundesbeitrag an die IV in den Jahren 1993 bis 1995 aufgrund eines Parlamentsbeschlusses um 5 Prozent gekürzt. Auf der andern Seite muss mit einer vermehrten Zunahme der Versicherungsleistungen gerechnet werden. Dies führt dazu, dass auch in Zukunft die Ausgaben stärker steigen werden als die Einnahmen. Bei einer Beibehaltung des heutigen Beitragssatzes von 1,2 Prozent werden wachsende Ausgabenüberschüsse entstehen, die mit steigenden Zinslasten für die IV verbunden sind.

Kostenentwicklung seit der letzten Beitragserhöhung 1988

• im Bereich der Renten

Die Ausgaben für Rentenleistungen sind in den Jahren 1988 bis 1992 um 36,6 Prozent von 2105 Mio Franken auf 2888 Mio Franken gestiegen. Dieses Wachstum geht auf zwei Ursachen zurück:

- Einerseits stieg die Rentensumme aufgrund der Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung von 1988 bis 1992 um 20 Prozent.
- Andererseits hat aber auch die Zahl der Rentenbezügerinnen und -bezüger um 13,8 Prozent zugenommen. Diese Zunahme hat sich im Laufe der Jahre erheblich verstärkt. Betrag sie im Jahr 1988 2,6 Prozent, so lag die Zuwachsrate im Jahr 1992 bereits bei 4,6 Prozent. Aufgrund der 1992 registrierten Neuanmeldungen bei den IV-Stellen muss für das Jahr 1993 mit einem noch stärkeren Wachstum von etwa 7 Prozent gerechnet werden. Der Zuwachs ist zu einem grossen Teil auf die

schlechte wirtschaftliche Lage und die hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Dies heisst aber nicht, dass das Risiko Arbeitslosigkeit von der Arbeitslosenversicherung in die IV verlagert wird. Längerdauernde Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Verschlechterung der sozialen Lage kann bei den betroffenen Personen zu einem dauernden Gesundheitsschaden führen, der eine Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit gemäss Artikel 4 IVG darstellt und damit zu einem Rentenanspruch führt. Dass zwischen Dauerarbeitslosigkeit und Beeinträchtigung der Gesundheit ein Zusammenhang besteht, konnte durch Untersuchungen in andern europäischen Ländern nachgewiesen werden. Zum gleichen Schluss kommt auch eine Studie des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA).

• bei den Eingliederungsmassnahmen

Erstes Ziel der IV ist die Eingliederung oder Wiedereingliederung der Behinderten. Nach dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente» sollen Renten nur ausgerichtet werden, wenn Eingliederungsmassnahmen ihr Ziel nicht oder nur ungenügend erreichen oder zum vornherein aussichtslos sind. Zu den Eingliederungsmassnahmen gehören medizinische Massnahmen, Massnahmen beruflicher Art, Massnahmen für die Sonderschulung und die Betreuung hilfloser Minderjähriger, Abgabe von Hilfsmitteln, die Ausrichtung von Taggeldern sowie die Übernahme der mit der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen notwendigen Reisekosten. Die Bedeutung dieser Massnahmen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Die Kosten für die Eingliederungsmassnahmen sind zwischen 1988 und 1992 um 49 Prozent angestiegen (von 574 Mio Franken auf 856 Mio Franken).

Im Bereich der *medizinischen Massnahmen* erklärt sich die Kostensteigerung durch die Zunahme der Leistungsbezügerinnen und -bezüger und die allgemeine Kostenentwicklung im Gesundheitswesen.

Die *beruflichen Massnahmen* haben nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen eine grosse Bedeutung. Vielmehr soll den Behinderten nach Möglichkeit dazu verholfen werden, sich aktiv am sozialen Leben zu beteiligen und sich als ein nützliches Mitglied der Gesellschaft fühlen zu

Entwicklung wichtiger Kennzahlen der IV seit 1988 (Mio Fr.)

	1988	1989	1990	1991	1992
Renten	2105	2163	2376	2601	2888
Eingliederungsmassnahmen	574	615	702	760	856
Kollektive Leistungen	587	635	684	825	1020
Rechnungsergebnis	219	279	279	223	11
Kapitalkonto	-551	-273	6	229	240

können. Dies gilt in besonderem Masse für die jungen Behinderten, bei denen eine der Behinderung angepasste gründliche Ausbildung Voraussetzung für eine erfolgreiche und dauerhafte Eingliederung ist. In diesem Sinne wird vor allem die erstmalige berufliche Ausbildung bei den behinderten Jugendlichen stark gefördert. Die seit 1980 im Berufsbildungsgesetz verankerte Anlehre bietet heute im Gegensatz zu früher vielen jungen Behinderten eine berufliche Ausbildung auf einem Niveau, das eine Eingliederung in der freien Wirtschaft ermöglicht.

Die Invalidenversicherung erhöhte zwischen 1984 und 1992 bei den Massnahmen für die *Sonderschulung* die Schul- und Kostgeldbeiträge nicht mehr. Da in dieser Zeit die Kosten nicht nur infolge der allgemeinen Teuerung, sondern auch infolge struktureller Änderungen im Schulbereich stark anstiegen, wuchs der durch die Kantone aufzubringende Anteil an der Sonderschulfinanzierung unverhältnismässig stark. Da heute praktisch sämtliche Kantone in finanziellen Schwierigkeiten stecken, verlangen diese vehement, dass dem im IVG festgelegten Grundsatz, wonach die IV die im Schulungsbereich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten zu übernehmen habe, nachgelebt werde.

• **und bei den kollektiven Leistungen**

Die *Bau- und Einrichtungsbeiträge* sind seit 1988 mit jährlich rund 100 Mio Franken stabil geblieben. Die Neubautätigkeit hat in den letzten Jahren den Umbau-, Erweiterungs- und Erneuerungsvorhaben Platz gemacht.

Bei den *Betriebsbeiträgen* übernimmt die IV die behinderungsbedingten Mehrkosten. Die IV subventioniert eine Institution nur dann, wenn der Standortkanton das Bedürfnis für eine entsprechende Institution klar bejaht. Ein wesentlicher Teil der Kostensteigerung in diesem Bereich ist auf die Anpassung der Löhne des Betreuerpersonals auf das Niveau der kantonalen Lohnreglemente zurückzuführen.

Daneben führen neue Erkenntnisse in der Psychiatrie dazu, dass gegenwärtig Entflechtungen von Kliniken und externer Psychiatrie vorgenommen werden. Ziel dieser Entflechtung ist es, Patienten nach Möglichkeit wieder in die Gesell-

schaft einzugliedern und ausserhalb geschlossener psychiatrischer Kliniken unterzubringen. Nicht zuletzt bringt dies den Kantonen und der Krankenversicherung Entlastungen, führt aber bei der IV zu Mehrkosten im Bereich der Wohnheime und geschützten Werkstätten. Ferner haben neue Betriebskonzepte in fast allen Bereichen (kleinere Gruppen und – damit verbunden – qualitativ bessere Betreuung) wesentliche Auswirkungen auf die Betriebsbeiträge, da fast alle neuen Konzepte mehr Personal erfordern.

Nach wie vor stehen aber in den stationären Einrichtungen wie Wohnheimen, geschützten Werkstätten und Beschäftigungsstätten noch nicht genügend Plätze für schwerbehinderte Personen zur Verfügung. Ausserdem verlieren geschützte Werkstätten aufgrund der schlechten Wirtschaftslage Arbeitsaufträge und können somit nur noch reduzierte Eigenleistungen zur Betriebsfinanzierung erbringen. Diese Entwicklung führt zu wesentlich höheren Betriebsdefiziten. Die Betriebsbeiträge an stationäre Institutionen werden auch in näherer Zukunft zunehmen. Seit 1988 sind durchschnittlich 30 neuen Institutionen Beiträge gewährt worden. Die Zahl der beitragsberechtigten Institutionen liegt heute bei 1500.

Insgesamt sind die Kosten bei den Betriebsbeiträgen von 405 Mio Franken 1988 auf 757 Mio Franken 1992 angestiegen.

Die Beiträge an die privaten *Organisationen der Invalidenhilfe* helfen mit, die soziale und berufliche Eingliederung sicherzustellen. Viele Behinderte können nämlich den Anforderungen des Erwerbslebens oft nur erfolgreich begegnen, weil sie in der Freizeit ein gutes und vielseitiges Angebot zur Förderung ihrer Fähigkeiten und die mannigfachen Betreuungshilfen benützen können. Das Angebot der privaten Organisationen hat sich dauernd der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Dadurch sind auch in diesem Bereich Kostensteigerungen nicht zu vermeiden, da neue Bedürfnisse zusätzliche Anstrengungen erfordern. So wird etwa die Betreuung psychisch Behinderter gegenwärtig stark ausgebaut, indem mehr klinikexterne (und letztendlich kostengünstigere) Rehabilitationsmethoden angewandt werden, welche vermehrten

Betreuungsaufwand zur Folge haben. Heute werden etwa 700 Vereine und Stiftungen unterstützt. Wenn auch die Aufwendungen für die private Invalidenhilfe nur zwei Prozent der Gesamtausgaben der IV betragen, haben sie sich als wirksames Instrument zur Verhinderung zusätzlicher Rentenfälle erwiesen.

Getroffene Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung

Das Bundesamt für Sozialversicherung führt alle vier bis fünf Jahre in jedem Kanton eine Geschäftsprüfung bei den Vollzugsorganen durch. Dabei wird die einheitliche und korrekte Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen in den Bereichen Renten, Hilflosenentschädigung und Eingliederungsmassnahmen überprüft. Gleichzeitig werden die Aufbau- und Ablauforganisation überprüft.

Die Geschäftsprüfungen zeigen, dass die gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere auch über die Voraussetzungen des Anspruchs auf Leistungen der IV, in allen Kantonen beachtet werden.

Die Durchführungs- und Verwaltungskosten der IV betragen lediglich 3,5 Prozent des Gesamtaufwandes der Versicherung.

Im Bereich der kollektiven Massnahmen wurden sämtliche gesetzlich möglichen Einsparungen umgesetzt.

Weitere Einsparungen wären nicht zu verantworten

Weitergehende Einsparungen würden bedeuten, dass Leistungen im individuellen und kollektiven Bereich abgebaut werden müssten. Der Bundesrat will aus heutiger Sicht trotz der schlechten Finanzlage zusätzliche Leistungsver schlechterungen in der IV zur Kosteneinsparung nicht in Betracht ziehen. Er geht dabei von folgenden Überlegungen aus:

- Verschlechterungen im Bereich der Eingliederungsmassnahmen würden den primären Auftrag der IV «Eingliederung vor Rente» in Frage stellen und dürften zu Mehrausgaben bei den Renten führen.
- Verschlechterungen bei den Renten würden die Kluft zwischen dem Verfassungsauftrag, existenzsichernde Renten auszurichten (Art. 34^{quater} Abs.2 BV), und der Realität ver-

grössern. Zudem ergäbe sich daraus eine blosser Verlagerung der Kosten zu den Ergänzungsleistungen und der Fürsorge.

- Verschlechterungen bei den kollektiven Leistungen würden die private Behindertenhilfe grundsätzlich in Frage stellen. Behinderte, die heute in Wohnheimen und geschützten Werkstätten eine bedürfnisgerechte Betreuung finden, müssten starke Einbussen in ihrer Lebensqualität hinnehmen. Nachdem die Kantone in diesem Bereich bereits heute einschneidende Sparmassnahmen eingeführt haben, hätte eine Verschlechterung der Leistungen der IV katastrophale Folgen.

Die Beitragserhöhung ist unumgänglich

Die Ursachen für die vergangene und die künftig zu erwartende Ausgabenentwicklung der IV zeigen deutlich, dass eine substantielle Reduzierung des Ausgabenwachstums nur durch Verschlechterungen bei den Anspruchsbedingungen und im Leistungssystem möglich wären. Aus sozialpolitischen Überlegungen muss von solchen Verschlechterungen abgesehen werden.

Ohne Beitragserhöhung würden die Ausgabenüberschüsse bis im Jahr 2005 auf rund 1,4 Mia Franken anwachsen. Der Bundesrat möchte daher die gesetzliche Kompetenz, den IV-Beitragssatz um höchstens einen Viertel, d.h. 0,3 Lohnprozente, zu erhöhen. Er beabsichtigt aber zunächst lediglich eine Erhöhung um 0,2 Prozent.

Damit die Beitragserhöhung nicht zu einer Erhöhung der Lohnprozente führt, schlägt der Bundesrat eine Herabsetzung des Beitragssatzes der Erwerbsersatzordnung vor. Damit bleibt die Beitragserhöhung der IV für Arbeitgeber und Arbeitnehmer kostenneutral. Die finanzielle Situation der EO ist derart gut, dass selbst nach einer Herabsetzung des EO-Satzes auf 0,3 Lohnprozente noch ausreichend Mittel für die ins Auge gefasste Revision dieses Gesetzes zur Verfügung stehen. —