

Vor dem vierten Umbau

INVALIDENVERSICHERUNG*/Die IV steht vor der vierten grossen Revision in ihrer Geschichte. Bis im Herbst will der Bundesrat eine neue Finanzierung finden.

Erich Aschwanden

Das schweizerische Sozialversicherungssystem ist mitten im Umbruch. Dies trifft auch für die Invalidenversicherung (IV) zu, die allerdings etwas im Windschatten der AHV, der Arbeitslosenversicherung und der Mutterschaftsversicherung steht. Dass jedoch in Sachen IV-Finanzierung etwas geschehen muss, macht ein Blick auf die Zahlen der vergangenen Jahre deutlich. Schloss die IV 1991 noch mit einem Überschuss von 222,8 Mio Fr. und 1992 immerhin noch mit einem Plus von 11,2 Mio ab, rutschte sie in den darauffolgenden Jahren sehr schnell in die roten Zahlen. 1993 betrug der Fehlbetrag bereits beinahe 420 Mio Fr. und ein Jahr später 625,3 Mio Fr.

Höherer Beitragssatz

Die einzige Möglichkeit, eine vorübergehende Besserung zu erreichen, ohne die Leistungen für die Behinderten zu vermindern, sah der Bundesrat in der Erhöhung des IV-Beitragssatzes. Im Herbst 1994 stimmte das Parlament einer Anhebung des Beitragssatzes von 1,2 auf 1,4% zu. Die Vorlage nahm die parlamentarische Hürde nicht zuletzt deswegen relativ problemlos, weil gleichzeitig der Beitragssatz an die finanziell hervorragend dastehende Erwerbsersatzordnung (EO) um zwei Lohnpromille gesenkt werden konnte.

Doch mit diesem Schräubeln auf der Einnahmenseite sind die grundsätzlichen Probleme der Invalidenversicherung natürlich in keiner Art und Weise gelöst. Dies soll nun im Rahmen der 4. IV-Revision an die Hand genommen werden. Wie Beatrice Breitenmoser, Leiterin der Abteilung Invalidenversicherung im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV),

erklärt, wird der Bundesrat im Herbst dieses Jahres den Grundsatzentscheid fällen: «Die Frage, wie die Invalidenversicherung reformiert werden soll, ist natürlich hoch politisch. Angesichts der ständig steigenden Zahl von Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfängern kommen wir um neue Lösungsansätze nicht herum. Departementsintern sind die Vorbereitungen für die Vorlage getroffen, so dass die Landesregierung im Herbst intensiv darüber diskutieren kann.»

Massnahmenmix für die Finanzierung

Wie die Expertenvorschläge aussehen, möchte BSV-Vizedirektorin Breitenmoser zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausführen, da sie die Diskussion im Bundesrat nicht belasten will. Doch ist kaum wahrscheinlich, dass die Massnahmen einseitig Leistungskürzungen oder Mehreinnahmen beinhalten werden. Wahrscheinlich scheint, dass ein Mix von beidem auf den Tisch kommen wird. Eine nochmalige Erhöhung der Lohnprozente scheint eher unwahrscheinlich. So lehnten es National- und Ständerat bei den Beratungen von 1994 ab, die Kompetenz des Bundesrates um ein weiteres Lohnpromille zu erhöhen.

Wir kommen nicht um neue Lösungsansätze herum.

Denkbar wäre beispielsweise eine Teilfinanzierung über die Mehrwertsteuer, wobei allerdings die Begehrlichkeiten bei dieser

Steuer inzwischen fast ins Unermessliche steigen. Bei den Ausgaben werden sicher die Viertelsrenten zur Diskussion gestellt werden. Diese inzwischen umstrittene Rentenart wurde erst 1988 eingeführt, weil man sich eine feinere Abstufung und eine höhere Effizienz versprach. Die Viertelsrente konnte die in sie gesetzten Erwartungen jedoch nicht erfüllen.

Vorentscheidender Charakter kommt bei der IV auch dem Zusatzbericht zur Finanzierung der Sozialwerke zu, der Mitte dieses Jahres vorgestellt werden soll.

Wirtschaftslage als Ursache

Für das rasche Abgleiten der Invalidenversicherung in die finanzielle Schieflage machen die Vollzugsorgane in den Kantonen in erster Linie die schlechte wirtschaftliche Lage und die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich. Ein Vergleich zwischen IV-Ausgaben mit dem Bruttoinlandprodukt und der Zahl der Erwerbstätigen zeigt, dass die IV-Ausgaben mit einer Verzögerung von einem Jahr auf die wirtschaftliche Entwicklung reagieren. Zudem weisen die meisten Kantone mit besonders hoher Zahl von Anmeldungen für die IV auch eine hohe Arbeitslosigkeit auf. Dennoch ist für BSV-Direktor Walter Seiler klar, dass die IV keineswegs eine Art Verlängerung der Arbeitslosenversicherung ist: «Die IV bringt nur Leistungen bei gesundheitlich bedingter Erwerbsunfähigkeit. Länger dauernde Arbeitslosigkeit kann zu einem dauernden Gesundheitsschaden führen, der Invalidität und Erwerbsunfähigkeit nach den Vorschriften der IV zur Folge haben kann. Die IV übernimmt aber keine Risiken der Arbeitslosenversicherung.»

Zwischen 1987 und 1992 nahm die Zahl der Rentenbezügerinnen und -bezüger um rund 14% zu. Hauptursache für Invalidität sind immer mehr psychische Krankheiten. Waren 1986 noch 20% aller Fälle psychosomatisch bedingt, wuchs ihr Anteil bis ins Jahr 1994 auf 25,6%. Psychosomatische Störungen können eine typische Folge von Langzeitarbeitslosigkeit und späterer Aussteuerung sein. Professor Jacques Besson von der Poliklinik Lausanne unterscheidet drei Etappen, die einen Menschen von der Arbeitslosigkeit in die Invalidität treiben können. Die dritte und letzte Etappe ist gekennzeichnet von zunehmender Resignation. Der Langzeitarbeitslose verliert zusehends die Selbstachtung, gibt soziale Kontakte auf, stürzt in Depressionen. Und er oder sie meldet sich bei der IV an.

Den Zusammenhang zwischen Aussteuerung und Invalidität zeigt auch eine im Januar vorgestellte Biga-Studie in acht Kantonen der Nordwestschweiz und der Romandie. Unter anderem stellen die Experten fest: «Angesichts der Tatsache, dass 13% der Ausgesteuerten ohne Arbeit Fürsorgeleistungen beziehen und 15% entweder Invalidenrenten erhalten oder einen Antrag bei der Invalidenversicherung gestellt haben, werden Fürsorge und Invalidenversicherung durch die Aussteuerung belastet. Die Ursache für die Krankheit lag teilweise in der Arbeitslosigkeit und Aussteuerung. Der Weg in die Invalidität scheint auch für viele der einzig mögliche Ausweg.»

Ein Weg aus dem Teufelskreis?

Die schleppende Konjunktur der vergangenen Jahre hat aber auch noch direktere Auswirkungen auf die IV. Angesichts des immer härter werdenden Wettbewerbs sehen sich immer weniger Unternehmer in der Lage, behindertengerechte Arbeitsplätze zu schaffen. Die geschützten Werkstätten müssen hart um jeden Auftrag kämpfen. Für die IV wird es angesichts dieser Tatsachen immer schwieriger, ihren Grundsatz

«Eingliederung vor Rente» in die Tat umzusetzen. «Wie soll die IV ihre Aufgabe, nämlich die Eingliederung ins Erwerbsleben, erfüllen können, wenn die Wirtschaft die Voraussetzungen dafür nicht mehr bieten kann – oder will?» fragt sich besorgt BSV-Direktor Walter Seiler.

Ein möglicher Ausweg aus diesem Teufelskreis könnte eine engere Zusammenarbeit zwischen den Eingliederungsstellen der IV, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in den Kantonen sein. Seiler forderte daher bereits 1994, dass die voneinander getrennten Regelungen der sozialen und beruflichen Integration in den verschiedenen Sozial-

versicherungssystemen längerfristig überwunden werden müssen: «Ein umfassendes Eingliederungseinkommen, das Anspruchsberechtigten bzw. Hilfsbedürftigen zusteht, wenn sie Arbeiten von allgemeinem Interesse leisten, könnte der Schlüssel für eine gezieltere Integrationspolitik sein.»

Dieses Eingliederungseinkommen wird jedoch kaum kurzfristig zu realisieren sein, da die verschiedensten Versicherungen einbezogen werden müssen. Möglicherweise bietet jedoch die IV-Revision einen ersten Ansatz, ein solch grundsätzliches Umdenken im Bereich der Sozialversicherungen einzuleiten.

REVISIONEN

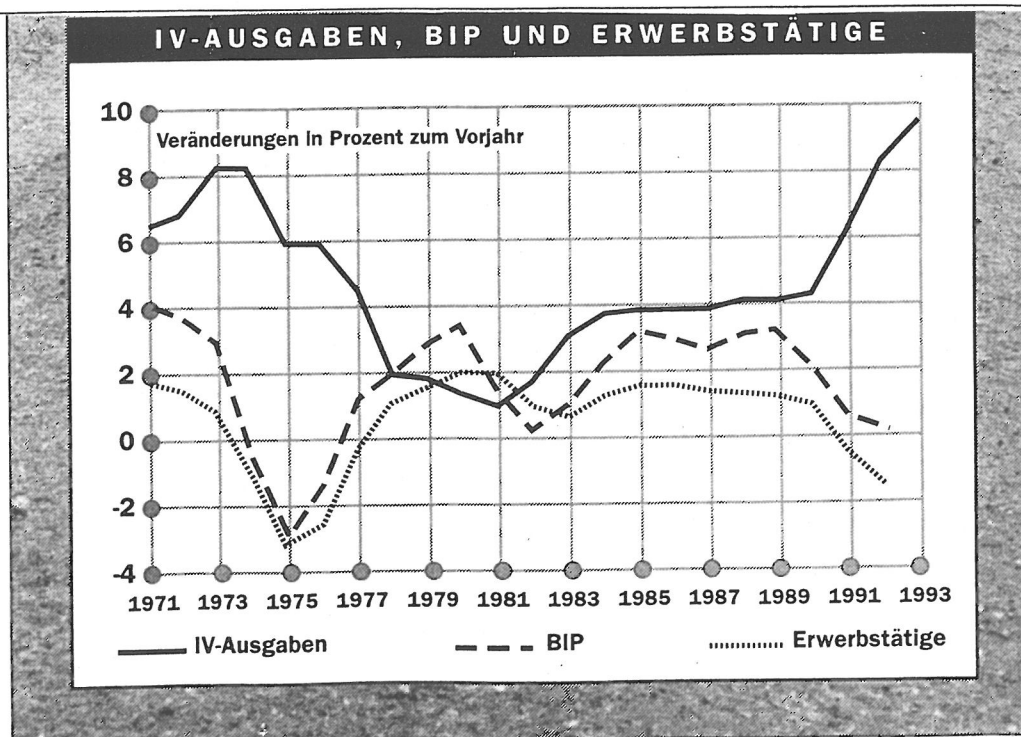
Mit der AHV verknüpft

Mit dem 1952 vom Volk angenommenen AHV-Artikel erhielt der Bundesrat auch die Möglichkeit, eine Invalidenversicherung einzurichten. Nachdem 1955 eine Expertenkommission ein entsprechendes Gesetz vorberaten hatte und die Räte den Entwurf 1959 verabschiedet hatten, trat das Gesetz am 1. Januar 1960 in Kraft.

Mit der AHV besteht eine enge Verknüpfung, sowohl gesetzestechisch wie organisatorisch (IV-Beiträge als Zuschlag zu den AHV-Beiträgen, analoges Rentensystem, gleiche Rentenhöhe, Erlass von beschwerdefähigen Verfügungen durch die AHV-Ausgleichskassen usw.). Die nach 1960 erfolgten Verbesserungen bei der AHV gelten deshalb auch für die IV-Renten.

Ausserdem wurden drei eigenständige Revisionen des IV-Gesetzes vorgenommen. Die wichtigsten Punkte:

- 1. IV-Revision 1968: Ausbau der beruflichen Eingliederungsmassnahmen und jener für die Sonderschulung behinderter Kinder; Neuregelung der Leistungen für hilflose Minderjährige; Herabsetzung der Altersgrenze für Bezüger von IV-Renten und Hilflosenentschädigungen von 20 auf 18 Jahre.
- 2. IV-Revision, erste Stufe 1987: Einführung von Taggeldern an Jugendliche in Ausbildung; Anhörung des Versicherten vor abschlägigen Bescheiden.
- 2. IV-Revision, zweite Stufe 1988: Einführung von Viertelsrenten; Erhöhung der IV-Beiträge auf 1,2%; Erfassung der IV-Taggelder als AHV-pflichtiges Einkommen.
- 3. IV-Revision 1992: Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Schaffung von IV-Stellen als Ersatz für IV-Kommissionen und deren Sekretariate sowie der IV-Regionalstellen. (AS)



Die Zahlen zeigen deutlich die Behinderung der IV.