

Die 5. IV-Revision unter Sanierungsdruck Abzahlung der Schulden als Voraussetzung

Von Peter Hasler, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes

Die jährlichen Defizite sowie die Verschuldung der Invalidenversicherung (IV) müssen rasch behoben werden. Der Autor des folgenden Beitrags stimmt dabei den Vorschlägen des Bundesrates über weite Strecken zu, verlangt aber zudem eine neue Definition des Invaliditätsbegriffs. Eine zentrale Rolle bei der Früherkennung misst er den Ärzten zu.

Mit dem politischen Schlagwort «Scheininvaliden» ist die Diskussion über die 5. IV-Revision auch im Volk lanciert worden. Die Erwartungen sind hoch. Die Notwendigkeit der Revision ist angesichts der explodierenden Kosten unbestritten. So wurden im Jahr 1990 – gemessen an der aktiven Bevölkerung – noch 2,9 Prozent IV-Renten ausbezahlt, im Jahr 2002 waren es bereits 4,7 Prozent. Dies führte auch zu gewaltig ansteigenden Defiziten, so für das Jahr 2003 von 1,448 Milliarden Franken. Die Schuld der Invalidenversicherung (IV) beim AHV-Fonds wird zurzeit auf 6 Milliarden Franken geschätzt und wird ohne kräftige Gegenmassnahmen in wenigen Jahren 10 Milliarden erreichen.

Vielfältige Ursachen

Eine 5. IV-Revision mit «Biss» ist deshalb dringend notwendig. Es gilt einerseits, die aufgelaufenen Schulden abzubezahlen, um damit die Voraussetzungen zu schaffen, einen selbständigen IV-Fonds zu bilden. Die Schulden der IV belasten nämlich zurzeit noch den AHV-Fonds, der die gesetzliche Mindesthöhe von einer Jahresausgabe nicht mehr erreicht und durch die Schulden der IV auch immer weniger handlungsfähig wird. Andererseits muss das laufende Defizit möglichst schnell eliminiert werden. Diese Aufgabe ist wesentlich anspruchsvoller als die Schuldentilgung. Die Ursachen für die zunehmende Invalidisierung sind vielfältig, und dementsprechend kann weder mit Schlagworten noch simplem Leistungsabbau Gegensteuer gegeben werden.

Ursachen für das drastische Ansteigen der Verrentungen sind die Demographie, die wirtschaftliche Situation, das unkoordinierte Zusammenspiel verschiedener Sozialversicherungen, vor allem aber ein gewandeltes Verständnis von Gesundheit und Krankheit. Selbstverständlich spielt auch die Praxis der Ärzteschaft und der IV-Stellen bei der Zusprechung einer Rente eine Rolle, was aus den sehr auffälligen kantonalen Unterschieden bei der Rentenzusprechung ersichtlich ist. Der Hebel muss deshalb bei den verschiedenen Ursachen gleichzeitig und koordiniert angesetzt werden. Die unbefriedigende Wirtschaftslage führt einerseits zum vermehrten Ausscheiden von Arbeitnehmern, die mit gesundheitlichen Problemen belastet sind und von der Arbeitslosenversicherung deshalb nicht mehr eingegliedert werden können. Der Weg zur IV ist damit vorgezeichnet. Gleichzeitig haben die Firmen wenig Möglichkeiten, vermindert leistungsfähige Arbeitnehmer wieder einzugliedern, so dass an einen schnellen Abbau von Invaliden durch Wiedereingliederung in die Betriebe ernstlich nicht zu denken ist.

Früherkennung als Kernmassnahme

Unbestritten ist schon jetzt in allen Fachkreisen, dass die Menschen, die möglicherweise Invaliditätsfälle werden könnten, mit einem irgendwie gearteten System der «Früherkennung» erfasst werden müssen. Wird ein Jahr oder länger mit zweckmässigen Massnahmen zugewartet, ist eine Wiedereingliederung schwierig. Problematisch ist allerdings die Ausgestaltung dieser Früherkennung. Sie darf nicht zu einer zusätzlichen grossen Administration werden, und die Arbeitgeber wehren sich schon heute gegen eine allfällige Verpflichtung zur Meldung «gefährdeter» Arbeitneh-

kerntaggeldversicherung, Arbeitnehmer bei der Früherkennung zu melden. Eine zweite Gefahr besteht darin, dass die Früherkennung bei einer grossen Zahl von Kunden auch eine grosse Zahl von aufwendigen Behandlungen, Betreuungen, Beratungen usw. auslösen könnte und das ganze System damit erst recht aufgebläht und teuer würde. Früherkennung darf also nicht zur umfassenden staatlichen Betreuung von Menschen werden, die irgendwelche Probleme haben.

Einschränkung des Invaliditätsbegriffs?

Wenn man davon ausgeht, dass die heute ausbezahlten Leistungen nicht drastisch gekürzt werden können, kann eine Sanierung nur über eine Einschränkung bei der Zusprechung von Renten erfolgen. Dies setzt voraus, dass einerseits die Zusprechungspraxis überprüft und kantonal vereinheitlicht wird, andererseits aber auch die Voraussetzungen schärfer gefasst werden. Ins Auge zu nehmen ist hier vor allem die gewaltig angestiegene Zahl von Renten an psychisch Erkrankte. Diese Renten sind es auch, die in der Öffentlichkeit am wenigsten verstanden werden, weil diese gesundheitlichen Beeinträchtigungen kaum sichtbar sind. Es ist damit die anspruchsvolle Aufgabe gestellt, den Begriff Invalidität neu zu definieren, ohne dass bestimmte Menschen gewissermassen aus dem sozialen Netz fallen. Dringend nötig ist auch eine bessere interinstitutionelle Zusammenarbeit von Sozialhilfe, Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Kranken- und Unfallversicherung. Erste vielversprechende Schritte sind bereits gemacht.

In der Vernehmlassung, die soeben abgeschlossen wurde, hat der Bundesrat seine Absichten konkretisiert, wie gespart werden könnte. Zugestimmt werden kann der Absicht, die Integrationsmassnahmen zur besseren Wiedereingliederung zu erweitern und neu – statt direkt eine Rente zu sprechen – vorerst Taggelder wie die Arbeitslosenversicherung auszurichten. Neu soll die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit ausschliesslich durch IV-Ärzte erfolgen, was den Druck von den Hausärzten wegnimmt. Die Mitwirkung des Versicherten muss unbedingt verstärkt werden, und das Taggeld muss wegfallen können, wenn die Mitwirkung verweigert wird. Leistungen sollen nur noch ab Anmeldung bei der IV und nicht mehr rückwirkend zugesprochen werden, wobei diese Massnahme nicht durch eine frühere Anmeldung unwirksam werden darf. Die Mindestbeitragsdauer in der Versicherung soll von 1 auf 3 Jahre erhöht werden. Damit ein einheitlicher Vollzug durchgesetzt werden kann, sind die Bundeskompetenzen zu stärken, und es ist eine Aufsichtskommission mit Einbezug der Sozialpartner zu schaffen. Die weiteren Sparmassnahmen in der Vernehmlassungsvorlage verdienen Unterstützung, genügen aber nicht.

Schwierige Finanzierungsfragen

Grösster Widerstand aus Arbeitbersicht ist den bundesrätlichen Vorschlägen zur Finanzierung entgegenzusetzen. Der Bundesrat will die IV zu 10 Prozent mit Sparmassnahmen, aber zu 90 Prozent mit Mehreinnahmen sanieren, was ein inakzeptables Ergebnis der 5. IV-Revision wäre. Dazu will er den heutigen Beitragssatz von 1,4 Lohnprozenten um 0,1 Prozent erhöhen und die Mehrwertsteuer- oder die Lohnprozentbeiträge mit einem 0,8 Prozentpunkten belasten, um die

langfristige Sanierung sicherzustellen. Im Endeffekt führen die bundesrätlichen Vorschläge in den ersten Jahren zu Zusatzkosten, der Spareffekt erfolgt erst viele Jahre später. Das ist zu wenig mutig. Es kommt dazu, dass kein Rezept vorgeschlagen wird, wie die bestehenden Schulden von etwa 6 Milliarden Franken, die den AHV-Fonds belasten, zurückbezahlt werden sollen.

Keine Lastenverschiebungen

Der EO-Fonds steht wegen der Mutterschaftsversicherung nicht mehr zur Verfügung. Die in den Jahren 1998 und 2003 vorgenommenen Transfers aus der EO in die IV von total 3,7 Milliarden Franken hatten keinerlei Nachhaltigkeit und hatten die Lösung der Defizitprobleme eher behindert als erleichtert. Es besteht die Gefahr, dass hier erneut die Mehrwertsteuer, Lohnprozente oder Beiträge von Bund und Kantonen zum Zug kommen könnten. Zudem beabsichtigt der Bundesrat auch noch, seinen Anteil an die IV von 37,5 Prozent auf 36,5 Prozent zu lasten der Sozialpartner zu kürzen, was nicht hingenommen werden kann. Das wäre keine Sparmassnahme, sondern einfach eine Lastenverschiebung.

Das Parlament hat also die schwierige Aufgabe, eine Revision vorzunehmen, die wesentlich effizientere Spareffekte bringt und die Mehreinnahmen auf ein unerlässliches Minimum reduziert. Falls – insbesondere wegen des Einführungs- und Bremseffektes der Umstellung – dennoch Mehreinnahmen unausweichlich sind, wären diese ausschliesslich bei der Mehrwertsteuer zu suchen. Lohnprozente sind Gift für den Wirtschaftsstandort Schweiz und werden entschieden abgelehnt. Die IV ist eine Volksversicherung und nicht eine blossе Arbeitnehmerversicherung, weshalb nicht die Sozialpartner allein zur Sanierung beitragen dürfen.

Nationalbankgold für die IV-Schulden

Die Liquidierung der aufgelaufenen Schulden darf nicht auf kommende Generationen verschoben werden. Wir lehnen Lohnprozente oder Mehrwertsteuerprozente dafür ab. Aus naheliegenden Gründen bietet sich deshalb der Bundesanteil von rund 7 Milliarden Franken aus dem Erlös des nicht mehr benötigten Nationalbankgoldes an. Wenn sich weite Kreise darin einig sind, dass diese Mittel für den Schuldenabbau des Bundes oder für die AHV eingesetzt werden sollten, könnte ein Kompromiss tatsächlich bei der Invalidenversicherung gefunden werden. Die AHV profitiert insofern, als der Fonds nicht mehr weiter mit IV-Schulden belastet wäre und damit seine Handlungsfähigkeit vergrössert würde; der Bund profitiert, indem er nicht Gefahr läuft, sich an der Schuldentilgung mit einem Bundesanteil beteiligen zu müssen. Dieser Entscheid muss allerdings rasch fallen, denn die Kantone drängen auf sofortige Auszahlung ihres Anteils.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband unterstützt deshalb die Absicht, den Bundesanteil am Nationalbankgold für die Deckung der IV-Schulden zu verwenden. Gleichzeitig sollte ein selbständiger IV-Fonds gebildet werden, der auch Darlehen aufnehmen kann, wie die Arbeitslosenversicherung. Zwingend damit verbunden ist die Forderung nach einer nachhaltigen Sanierung der IV in der 5. Revision. Diese kann allerdings nicht abgewartet werden, wenn man dem Volk rechtzeitig vor der Abstimmung über die sogenannte Kosa-Initiative (Nationalbankgewinne für die AHV) ein Signal geben will. Der Druck auf die IV-Revision bleibt aber hoch, denn die jährlichen Defizite sind wohl Anlass genug, sich mit Entschiedenheit an die Revision zu machen.