

Die Sicht des BSV

Die Zukunft der ersten Säule

Die Perspektiven für die AHV und IV sehen wenig rosig aus. Bei einer «Laissez-faire»-Politik sind sie sogar besorgniserregend. Im folgenden skizziert Yves Rossier, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung – ein Jahr nach seinem Amtsantritt –, aus seiner Sicht, wie diese beiden wichtigen Sozialwerke langfristig gesichert werden können.

Die Notwendigkeit von Reformen in der ersten Säule ist weitgehend unbestritten – bei der AHV einerseits und der Invalidenversicherung (IV) andererseits. Die Geister scheiden sich allerdings bei der Frage, welche Alters- respektive Invalidenversicherung wir zu welchem Preis haben wollen. Die AHV ist der Kitt der Nation. Sie ist der Garant des sozialen Friedens. – Nur, wenn wir uns über den Preis und die Dringlichkeit der Reformen nicht einigen können, werden solche Bekenntnisse obsolet, weil wir die Zukunft der Sozialwerke und damit die soziale Sicherheit kommender Generationen kompromittieren.

■ Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Die demographische Entwicklung führt in der AHV dazu, dass immer weniger Beitragszahlende, d. h. Aktive, immer mehr Renten finanzieren müssen. Aufgrund der auch von den Sozialpartnern absegneten Entwicklungsszenarien ist ein zusätzlicher Finanzbedarf selbst im optimistischen Szenario «stärkeres Wirtschaftswachstum» spätestens ab 2012 ausgewiesen.

Mögliche Szenarien zur Sanierung

Die höheren Kosten der AHV können entweder durch höhere Beiträge finan-

ziert oder durch ein angepasstes Rentenalter oder tiefere Renten gesenkt werden. Wie die Reform, d. h. die nächste AHV-Revision aussehen wird, wird die Politik entscheiden. Wichtig ist es, die Augen vor den Realitäten nicht zu verschliessen.

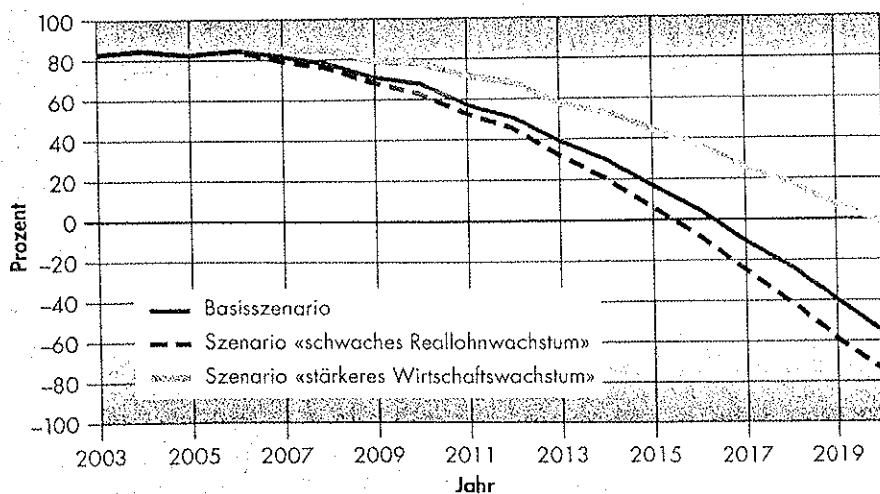
Ein «Laissez-faire» bedeutet, dass zur Finanzierung der AHV bis 2020 zusätzliche Einnahmen in der Höhe von ungefähr zwei MwSt-Prozentpunkten, notwendig wären, was zu diesem Zeitpunkt rund 6,3 Mrd. Fr. entspricht.

Gefragt ist ein vernünftiger Mix aus langfristigen, nachhaltig wirkenden Massnahmen sowohl auf der Leistungsseite als auch bei der Finanzierung, welche das Sozialwerk auch für künftige Generationen sichern.

Ende Januar, Anfang Februar 2005 haben Gespräche mit den wichtigsten politischen Akteuren über eine mögliche Entwicklung der AHV stattgefunden. Es ging darum, nach der Abstimmung vom Mai 2004 den Puls zu fühlen und insbesondere auszuloten, wie denn die geforderte Flexibilisierung des Rentenalters ausgestaltet und finanziert werden könnte. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat als Diskussionsgrundlage drei Modelle erarbeitet:

- **Das Rentenalter nach Einkommen:** Wer wenig verdient, kann seine ungekürzte Rente früher beziehen als jemand, der viel verdient.
- **Lebensarbeitszeit:** Gemäss diesem Modell können Versicherte nach einer gewissen Anzahl geleisteter Arbeitsjahre in Pension gehen.
- **Überbrückungsrente:** Das wäre ein Flexibilisierungsmodell ausserhalb des AHV-Systems, das nicht beitragsfinanziert, sondern aus der allgemeinen Bundeskasse alimentiert wäre und

Grafik 1
Entwicklung des AHV-Fonds nach Szenario, in % der Ausgaben



Quelle: BSV

Überbrückungsrenten an klar definierte Anspruchsberechtigte nach zu bestimmenden Kriterien ausrichten würde.

Gemein ist all diesen Modellen zum jetzigen Zeitpunkt, dass die massgebenden Parameter – welche Leistungen, ab welchem Rentenalter, Preis der Flexibilisierung – noch völlig offen sind. Trag- und konsensfähige Lösungen zu erarbeiten wird Sache der Politik sein.

Allerdings gilt es zu beachten: Zwar darf bei der Revision der AHV, wie aufgezeigt, nicht einfach zugewartet werden, bei der Invalidenversicherung indes ist der Reformbedarf noch viel dringender.

AHV/IV-Fonds: sinkender Deckungsgrad

Das BSV hat errechnet, dass der AHV/IV-Fonds – aus dem im Umlageverfahren die Altersrenten finanziert werden – ohne Gegenmassnahmen bereits ab etwa 2009 nur noch einen Deckungsgrad von rund 20 % der Ausgaben aus AHV und IV aufweisen wird. Damit wären Zahlungsschwierigkeiten nicht mehr auszuschliessen. Dies allerdings nicht primär wegen der AHV, sondern weil die IV über keinen eigenen Fonds verfügt. Weil die IV zurzeit jährlich ein Defizit von rund 1,5 Mrd. Fr. einfährt, gewährt die AHV der IV zur Schuldendeckung Darlehen. Die zunehmende Verschuldung der IV reduziert indes das Kapital der AHV erheblich. Werden keine Massnahmen ergriffen, wäre der AHV/IV-Ausgleichsfonds zu Beginn des nächsten Jahrzehnts unterfinanziert, denn ein Grossteil seiner Guthaben würde aus Forderungen gegenüber der IV bestehen. Damit aber wäre die Liquidität der



Yves Rossier

Der Autor studierte an der Universität Fribourg die Rechte (1985: lic. iur.), anschliessend am College of Europe in Brügge Europäisches Recht und erwarb sich an der McGill University in Montreal (Kanada) einen Master of Laws. Beruflich war er von 1990 bis 1993 im Integrationsbüro des EDA/EVD tätig und arbeitete nachher als wissenschaftlicher Berater für die Bundesräte Jean-Pascal Delamuraz und Pascal Couchepin. Bevor er im Februar 2004 zum Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung gewählt wurde, war er drei Jahre Direktor des Sekretariats der Eidg. Spielbankkommission.

ganzen ersten Säule in Frage gestellt. – Hier ist *sofortiger Handlungsbedarf notwendig*, ein Zuwarten wäre grobfahrlässig.

■ Invalidenversicherung (IV)

Das Problem der IV ist die konstant steigende Anzahl der neuen IV-Rentenfälle. Zwischen 1990 und 2003 haben diese um 53 % auf 27 100 pro Jahr zugenommen. Neben der absoluten Zahl der IV-Renten ist aber auch die stetig wachsende Rentenbezugsdauer ein grosses Problem: Immer jüngere Personen fallen aus gesundheitlichen, insbesondere aus psychischen Gründen aus dem Arbeitsmarkt und landen in der IV. D. h., anders als in der Vergangenheit, wo der typische IV-Rentner zwischen 60 und

65 Jahre alt war, haben wir heute eine Grosszahl von IV-Rentnern, die bereits mit 30 Jahren oder gar noch jünger rentenberechtigt werden.

Zunehmende Verrentungstendenz als Problem

Als Folge dieser Entwicklung und der seit längerem mit den wachsenden Ausgaben nicht Schritt haltenden Beitragseinnahmen steigt das Defizit der IV seit Jahren an.

2003 verzeichnete sie ein Defizit von 1.5 Mrd. Fr. und bis Ende 2004 ist mit einer Verschuldung von rund 6 Mrd. Fr. zu rechnen. Die Renten machen notabene 60 % der IV-Ausgaben aus.

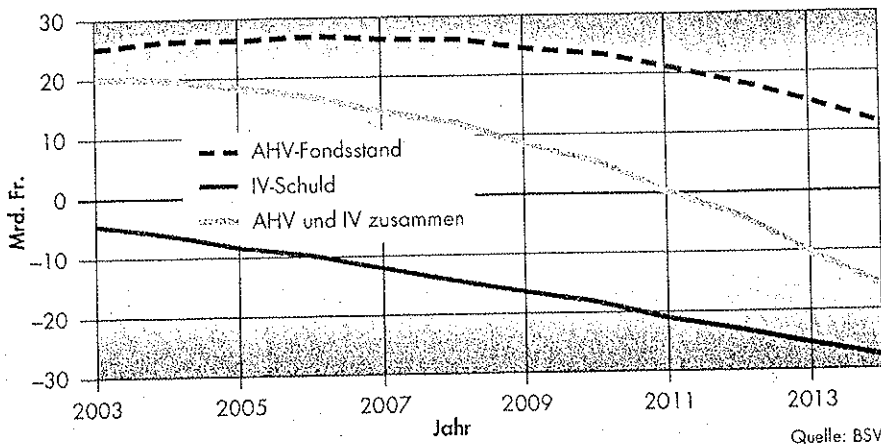
Es herrscht heute Übereinstimmung, dass mit dem bestehenden Instrumentarium der IV die zunehmende Verrentungstendenz nicht gebremst werden kann. Krankheitsbedingt arbeitsunfähige Personen können viel zu spät erfasst und betreut werden, und zwar erst zu einem Zeitpunkt, in dem sie desintegriert sind und nur schwer in den Arbeitsprozess zurückgeführt werden können. Es braucht *innovative Ansätze*, um die IV ins Lot zu bringen. Der Bundesrat hat drei Vorlagen zur Sanierung und Konsolidierung der Invalidenversicherung in die Vernehmlassung geschickt:

- 5. IV-Revision
- IV-Zusatzfinanzierung sowie
- Verfahrensstraffung in der IV.

Diese Vernehmlassung wird zur Zeit ausgewertet. Im Verlaufe des Sommers soll die Botschaft an die Räte verabschiedet werden. Damit trägt er der prekären finanziellen Situation der IV Rechnung. Ziel der drei Vorlagen und des damit verbundenen Massnahmenmix ist es, Kosten einzudämmen und mit zusätz-

Grafik 2

Entwicklung der Kapitalkonti der AHV und der IV, in Mrd. Fr.



lichen Mitteln die Schulden langfristig abzubauen.

Die 5. IV-Revision will die Zahl der Neurenten um 10 % reduzieren und einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Gesundung des Systems leisten, indem die jährlichen Defizite der IV reduziert werden. Zur Erreichung dieses Ziels sieht der Bundesrat einerseits eine Reihe von Sparmassnahmen vor.

Andererseits soll mit fünf Massnahmen zur *Abbremsung der Rentenzunahme* das IV-Instrumentarium massgeblich verstärkt werden. Es geht darum, der Verrentungstendenz nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus sozialen Gründen verstärkt entgegenzutreten. Betroffene sollen nicht mehr aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden. Im Zentrum stehen dabei folgende Massnahmen:

- Mit einem System der *Früherkennung und Begleitung* soll dafür gesorgt werden, dass betroffene Personen – wenn immer möglich – ihren Arbeitsplatz gar nicht erst verlieren.

Da heute 80 % der Rentenentscheide der IV wegen Krankheit erfolgen, kommt diesem Ziel eine grosse Bedeutung zu.

- Ist die Arbeitsfähigkeit in einem bestimmten Ausmass, d. h. mindestens zu 40 % beeinträchtigt, so soll mit gezielten *Integrationsmassnahmen* sehr früh versucht werden, die verbliebene Resterwerbsfähigkeit der Versicher-

ten aktiv zu fördern und zu verbessern, damit diese rasch und dauerhaft eingegliedert werden können. Ziel ist es, die Betroffenen einerseits wieder ins Erwerbsleben zu integrieren und andererseits soweit als möglich die Ausrichtung von Renten zu vermeiden.

Zur Früherkennung und Begleitung

Vorgeschlagen wird, ein System zur Früherkennung und Begleitung (FEB) zu schaffen. Die Aufgaben der FEB sollen durch spezielle Fachstellen wahrgenommen werden. Diese können von den betroffenen Versicherten selbst, vom Arbeitgeber, von den behandelnden Ärzten oder auch von der Taggeldversicherung des Arbeitgebers bei längerer oder wiederkehrender Abwesenheit vom Arbeitsplatz eingeschaltet werden. Aufgabe der Fachstelle ist es in erster Linie, mit allen Beteiligten Kontakt aufzunehmen, gegebenenfalls beim regionalen ärztlichen Dienst der IV eine medizinische Abklärung zu veranlassen und bei den zuständigen Organen die Massnahmen in Gang zu setzen, die geeignet sind, den Betroffenen möglichst weitgehend den Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen.

Da das Ausmass der Inanspruchnahme und die Wirkung dieses Systems heute nicht präzise vorhergesagt werden können und wichtige Fragen noch vertieft geprüft werden müssen, soll es mit Pilot-

versuchen in unterschiedlichen Wirtschaftsregionen erprobt und evaluiert werden. Die Kosten der Pilotversuche über drei bis allenfalls acht Jahre belaufen sich auf rund 5 Mio. Fr. pro Jahr und werden von der IV finanziert.

Vorgesehen sind zudem Massnahmen, um bei den Versicherten Anreize zur Integration zu schaffen respektive bestehende negative Anreize zu korrigieren.

Allerdings genügen diese Massnahmen nicht, um die IV ins finanzielle Gleichgewicht zu bringen und um den Schuldenberg abzutragen. Es braucht zusätzliche Einnahmen von 0,8 MwSt-Prozentpunkten, um einen langfristigen Abbau der Schulden zu gewährleisten.

Bei der Verfahrenstraffung geht es darum, die Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und die in den letzten Jahren angewachsene Flut von oftmals schlecht begründeten Beschwerden einzudämmen.

Konsolidierung braucht Zusammenarbeit

Die nachhaltige Konsolidierung der beiden tragenden Elemente der ersten Säule, der AHV und der IV, schaffen weder der Bundesrat noch das Parlament im Alleingang. Es braucht den politischen Willen aller gesellschaftlicher Akteure, um zukunftsgerichtete Lösungen zu entwickeln, zu verbessern und mitzutragen. Und es braucht immer und massgeblich auch die Wirtschaft, die Arbeitgeber. Da können bei der IV noch so ausgefeilte Systeme zur Früherkennung und zur Integration aufgebaut werden, für den Verbleib am Arbeitsplatz oder eine Wiedereingliederung braucht es letztlich auch die Wirtschaft.

Yves Rossier

3

So wird der Patient IV nie gesund

Der IV geht es schlecht. Sie steht mit rund 6 Mrd. Fr. Schulden in der Kreide. Nun hat eine Kommission des Nationalrats eine parlamentarische Initiative verabschiedet, die den Invaliditätsgrad bei Teilzeitbeschäftigten neu bemessen will. Millionen von Mehrkosten wären die Folge.

In Zukunft sollen bei der Invalidenversicherung alle Teilzeitbeschäftigten höhere Renten bekommen als heute. Gesundheitlich Beeinträchtigte sollen dadurch – nachdem bei ihnen eine Erwerbslosigkeit festgestellt und Leistungen zugesprochen wurden – finanziell besser gestellt werden. Solche Neuerungen jedenfalls strebt die aktuelle parlamentarische Initiative Suter an.

Beabsichtigte Gesetzesänderung ...

Um was geht es? Beabsichtigt ist folgende Gesetzesänderung (im Wortlaut): «War die oder der Versicherte vor Eintritt der Invalidität nur zum Teil erwerbstätig, wird die Invalidität bei der Erwerbstätigkeit wie auch im Aufgabenbereich nach Artikel 5, Absatz 1 des Invalidenversicherungsgesetzes, je bezogen auf eine Vollzeittätigkeit ermittelt.»

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll also die Auswirkung des Erwerbs nicht mehr in Bezug auf die konkret ausgeübte Teilzeiterwerbstätigkeit ermittelt werden, sondern in Bezug auf eine Vollzeiterwerbstätigkeit. Dadurch wären für die Berechnung des Invaliditätsgrads in der IV nicht mehr die tatsächlichen Verhältnisse relevant, sondern hypothetische.

Mit der in der Initiative vorgeschlagenen Berechnungsmethode würden in Zukunft allen Teilzeitbeschäftigten höhere Renten ausbezahlt als heute. Mit anderen Worten: Bei der vorgeschlagenen Änderung soll eine im Vergleich mit der Unfallversicherung bestehende Schlechterstellung von Teilzeitbeschäftigten in der IV hinsichtlich Rentenhöhe beseitigt werden.

... und die Folgen

Welches wären die Folgen, falls die parlamentarische Initiative umgesetzt würde?

Nach heutigem Wissensstand ist davon auszugehen, dass die Erhöhung in der Regel eine Viertelsrente ausmacht. Damit würde sich in der IV eine Ungleichbehandlung gegenüber den Vollzeitbeschäftigten ergeben. Und: Bei den Teilzeiterwerbstätigen würde neu auf eine nicht ausgeübte Vollerwerbstätigkeit abgestellt. Noch ist nicht klar, welche Kosten die Umsetzung der Initiative verursachen würde; es könnten aber durchaus 1 % Mehrkosten, d. h. gegen 100 Mio. Fr. sein. Klar hingegen ist, dass mehrere Tausend Teilzeitbeschäftigte in den Genuss der Gesetzesänderung kommen würden. Diese Mehrkosten liessen sich nur schlecht mit der Stossrichtung der 5. IV-Revision vereinbaren.

Die parlamentarische Kommission hat sich mit nur zwei Enthaltungen für die Initiative ausgesprochen. Bleibt die Frage: Wo will das Parlament die entstehenden Mehrkosten kompensieren? Wird die Initiative umgesetzt, so ist das ein Schuss in den Rücken all jener, welche die kranke IV auf eine gesunde Basis stellen wollen. Denn dies wäre bei der IV ein klassischer Leistungsausbau – und genau das braucht der Patient IV für seine dringend nötige Gesundung nicht! Diese Initiative ist angesichts der Probleme bei der IV paradox und der Integration von Betroffenen nicht förderlich. Nun ist die Verantwortung der Parteien und der Parlamentsmitglieder gefragt.

Jürg Wiler