

Die 5. IV-Revision vor der Referendumsabstimmung

Die 5. IV-Revision wurde nach der Bereinigung mehrerer Differenzen in der Herbstsession in Flims vom Parlament verabschiedet. Wider Erwarten wurde dagegen das Referendum ergriffen, und der Souverän wird am 17. Juni dieses Jahres über das revidierte Gesetz zu befinden haben. Der folgende Beitrag äussert sich zur Philosophie der 5. IV-Revision, stellt Argumente gegen und für die Revision vor und versucht die Folgen einer Ablehnung aufzuzeigen.



Adelaide Bigovic-Balzardi
Geschäftsfeld IV, BSV



Nancy Wayland Bigler
Geschäftsfeld IV, BSV

Geschichte der 5. IV-Revision

Am 1. Januar 2004 trat die 4. IV-Revision in Kraft. Knapp anderthalb Jahre später – am 22. Juni 2005 – unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen weiteren Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) und stellte dem Parlament den Antrag auf Zustimmung zu dieser 5. IV-Revision. In der Frühjahrssession 2006 nahm der Nationalrat die 5. IV-Revision nach 14-stündiger Debatte an, wick jedoch in einigen Punkten von der bundesrätlichen Vorlage ab. Bereits in der Sommersession 2006 beschäftigte sich die kleine Kammer mit der Vor-

lage. Auch sie erkannte den Revisionsbedarf bei der Invalidenversicherung und beschloss ohne Gegenstimme das Eintreten. Wenn auch der Ständerat in den grundsätzlichen Revisionspunkten der grossen Kammer folgte, schuf er doch einige Differenzen zum Erstrat. In der Herbstsession 2006 in Flims bereinigten die beiden Kammern die Differenzen. Am 6. Oktober 2006 wurde das revidierte Bundesgesetz in der Schlussabstimmung angenommen und kurze Zeit später im Bundesblatt mit Angabe des Ablaufs der Referendumsfrist – 25. Januar 2007 – publiziert.

Das Zentrum für selbstbestimmtes Leben ergriff gegen die 5. IV-Revision das Referendum. Verlieft die

Unterschriftensammlung anfangs relativ harzig, so zeigte sich doch bereits vor dem Jahresende, dass die für das Referendum benötigten 50 000 Unterschriften wohl zusammenkommen würden. Und richtig: Am 25. Januar 2007 wurden bei der Bundeskanzlei 66 637 Unterschriften eingereicht. Zwei Wochen später bestätigte sie, dass das Referendum gegen die 5. IV-Revision mit 66 505 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen sei. Angesichts der Wichtigkeit des Geschäfts gerade auch im Hinblick auf die Zusatzfinanzierung (s. unten) und die bevorstehenden Parlamentswahlen im Herbst dieses Jahres wurde das Abstimmungsdatum auf den frühest möglichen Termin, den 17. Juni 2007, festgesetzt.

Ja zur Eingliederungsversicherung

Um was geht es bei der Abstimmung über die 5. IV-Revision? Im Zentrum steht die Weichenstellung, welche die Invalidenversicherung ihrem Zweck entsprechend wieder zur Eingliederungsversicherung macht. Heute bezahlt die IV teilweise Renten, obwohl die Versicherten mit der richtigen Unterstützung zumindest teilerwerbstätig sein könnten. Die IV erinnert damit an ein Fass mit einem Loch im Boden. Dieses Loch muss angesichts der besorgniserregenden finanziellen Lage der IV dringend gestopft werden. Vorarbeiten dazu hat bereits die 4. IV-Revision geleistet. Die 5. IV-Revision schliesst nun das Loch. Sie verstärkt die Eingliederung Behinderter ins Erwerbsleben, was auch ihre gesellschaftliche Integration fördert. Dafür investiert die IV namhafte Beträge. Diese Investitionen zahlen sich

unter dem Strich aus und entlasten, ebenso wie die gezielten Sparmassnahmen, die Ausgaben der IV. Die Neuausrichtung der IV auf maximale Ausschöpfung des Eingliederungspotenzials bedingt, dass die Eingliederung viel früher als heute einsetzt, dass die IV ihre Verfahren beschleunigt und dass die Versicherten zur Mitwirkung an ihrer Eingliederung verpflichtet werden. Auch die Arbeitgebenden werden enger einbezogen. Die Eingliederung wird zusätzlich unterstützt, indem der Rentenanspruch nur noch geprüft wird, wenn jemand trotz aller zumutbarer Anstrengungen nicht eingegliedert werden kann.

Die 5. IV-Revision legt den Boden, der zur Sanierung der IV und zum langfristigen Erhalt ihrer Leistungen unabdingbar ist. Zu ihrer vollständigen Finanzierung und Entschuldung hat der Bundesrat zusätzliche Einnahmen vorgeschlagen, welche das Parlament zurzeit berät.

Grundausrichtung der 5. IV-Revision im Überblick

- Möglichst weit gehende Eingliederung in die Arbeitswelt;
- Prävention durch Erhalt von Arbeitsplätzen von Behinderten und/oder Vermittlung passender Stellen für Behinderte;
- Stärkung behinderter Menschen und Steigerung ihrer Lebensqualität;
- Vermeiden von unnötigem Rentenbezug;
- Basis für die finanzielle Sanierung der hoch verschuldeten Versicherung;
- Erhalt des AHV-Vermögens;
- Sicherstellung einer weiterhin funktions- und zahlungsfähigen Versicherung.

Was kritisieren die GegnerInnen der Revision?

Die Unterschriften gegen die 5. IV-Revision wurden zum grossen Teil in den Kantonen Genf und

Waadt gesammelt. Dies erstaunt nicht, wird doch die Vorlage vor allem in der Romandie kritisch beurteilt. Grosse Behindertenverbände wie Pro Infirmis und Procap unterstützen das Referendum nicht.

Die Kritik der GegnerInnen der 5. IV-Revision richtet sich gegen folgende Punkte:

- *Streichung der Leistungen für Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten*

Aus Sicht der Referendumskomitees gefährden die Aufhebung der laufenden Zusatzrenten für Ehegatten von Invaliden, die Aufhebung des Karrierezuschlags für künftige junge Invalide, sowie die Kürzung des Kindergeldes, das im Zusammenhang mit IV-Taggeldern ausgerichtet wird, die Existenzsicherung der Betroffenen.

- *Erschwerung des Zugangs zur IV-Rente und Datenschutz*

Die Kritik richtet sich hier gegen die Tatsache, dass durch eine möglichst weit gehende Ausschöpfung von Eingliederungsmöglichkeiten und -chancen die Notwendigkeit einer Rentenzahlung verhindert werden soll. Dieser Ansatz höhle den Anspruch der Versicherten auf Leistungen der IV aus. Zudem verletze die Meldeberechtigung, welche die 5. IV-Revision für Arbeitgeber, Krankentaggeldversicherer, Hausärzte und andere vom Gesetz bezeichnete Personen/Organisationen mit dem Ziel einer möglichst raschen Abklärung des Invaliditätsrisikos und rasch einsetzender allfälliger Massnahmen vorsieht, den Datenschutz.

- *Ungenügende Arbeitgeberverpflichtung*

Die Gegner der 5. IV-Revision beurteilen die mit den Neuerungen dieser Vorlage angestrebte bessere Eingliederung von Menschen mit Behinderung als reines Lippenbekenntnis. Sie könne nicht gelingen, solange Arbeitgeber nicht zur Anstellung der Betroffenen verpflichtet werden.

- *Unvermeidbarkeit einer weitergehenden Sanierung*

Ganz generell sind die Referendumskomitees der Meinung, dass die dringende Entschuldung und eine nachhaltige Finanzierung der IV unabdingbar sind. Die 5. IV-Revision verlange von den Versicherten unnötige Opfer und schiebe die ohnehin unvermeidbare einnahmenseitige Sanierung hinaus.

Generell verlangen die Gegner der 5. IV-Revision eine Sozialpolitik, welche die berufliche und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sicherstellt. Die 5. IV-Revision verfehle dieses Ziel gänzlich.

Was spricht für die Revision?

- *Vertretbare Sparmassnahmen*

Angesichts der enormen finanziellen Schwierigkeiten der IV stellt sich nicht die Frage, ob man sparen will, sondern wie dies sozial verantwortlich getan werden kann. Die Sparmassnahmen der 5. Revision sind so bestimmt worden, dass sie einerseits die Ausgaben der IV namhaft entlasten, andererseits in einem sozial vertretbaren Rahmen bleiben. Das Sparpaket, das Bundesrat und Parlament definiert haben, schöpft das so eingegrenzte Sparpotenzial aus. Dank der Ergänzungsleistungen zur IV werden durch den gezielten Leistungsabbau keine Behinderten in die Armut getrieben. Die Sparmassnahmen sind sofort wirksam und stellen auch einen Ausgleich zu den Investitionen in die Eingliederung dar, die sich erst nach einigen Jahren auszahlen.

- *Eingliederungsversicherung statt Rentenprüfungsanstalt*

Arbeit ist ein zentraler Wert unserer Gesellschaft. Wer wirklich nicht mehr arbeiten kann, soll weiterhin eine Rente erhalten. Wer aber mit der richtigen Unterstützung noch arbeiten kann, soll

je nach Möglichkeiten nur eine Teilrente oder gar keine erhalten. Bevor eine Rente zugesprochen werden kann, müssen die Versicherten alle zumutbaren Eingliederungsbemühungen auf sich nehmen. Erst wenn die erfolgversprechenden Massnahmen zur Eingliederung ausgeschöpft sind, wird der Anspruch auf eine Rente geprüft. Die Neuausrichtung zur Eingliederungsversicherung stellt die Institution IV auf den langfristig tragfähigen Boden, der für ihre Sanierung unabdingbar ist.

• *Unterstützung der Arbeitgebenden – Anreize statt Quoten*

Weniger bekannt als Renten und Hilfsmittel der IV sind ihre Leistungen zugunsten der Arbeitgebenden. Diese finanzieren die IV zu gleichen Teilen wie die Erwerbstätigen mit. Mit den neuen Leistungen Früherfassung und Frühintervention sowie den Massnahmen unter dem Titel Arbeitsvermittlung¹ erfahren die Arbeitgeber die IV als kompetente Beraterin, wenn sie sich mit einer länger dauernden Arbeitsunfähigkeit oder mit wiederholter gesundheitsbedingter Absenz ihrer Arbeitnehmer konfrontiert sehen. Die Arbeitgeber werden vor Ort bei der Erarbeitung von massgeschneiderten Lösungen unterstützt, und zwar fallbezogen, rasch und unkompliziert. Die IV richtet auch zielgerichtete finanzielle Beiträge an Arbeitgebende aus. Die Zusammenarbeit der IV mit den Arbeitgebenden wird deutlich intensiviert. Die Revision setzt bewusst auf die genannten Anreize

für die Arbeitgebenden, damit sie Angestellte mit reduzierter Leistungsfähigkeit beschäftigen, und nicht auf Quoten. Internationale Erfahrungen und Studien zeigen, dass Quotensysteme den erwünschten Erfolg nicht bringen und negative Auswirkungen haben.

Was passiert, wenn die 5. IV-Revision vom Volk abgelehnt wird?

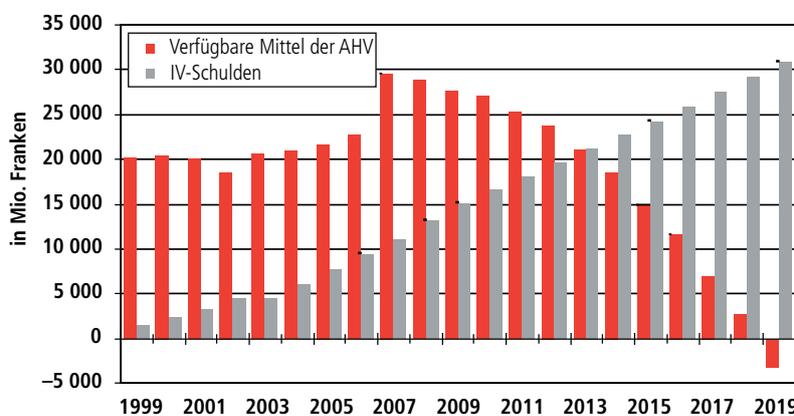
Die Entschuldung und Sanierung der Invalidenversicherung ist unverzichtbar. Das jährliche Defizit von rund 1,6 Milliarden Franken und die aufgelaufenen Schulden von rund 9,3 Milliarden Franken gefährden dieses wichtige Sozialwerk. Weil die Defizite und Schulden der IV über den AHV-Ausgleichsfonds aufgefangen werden, höhlt die steigende Verschuldung der IV das AHV-Vermögen aus (vgl. Grafik). Ein immer grösserer Teil des AHV-Vermögens besteht aus Guthaben bei der IV statt aus flüssigen Mitteln. Die IV muss also nicht nur saniert werden, um ihren eigenen Fortbestand zu sichern, sondern die Sanierung ist auch nötig, damit die AHV weiterhin über eine genügende Geldreserve verfügt.

Die 5. IV-Revision legt mit Einsparungen von durchschnittlich 498 Millionen Franken jährlich den Grundstein für die langfristige und nachhaltige Finanzierung der IV, denn sie verhindert zumindest ein weiteres ungebremstes Anwachsen der jährlichen Defizite. Unabhängig davon braucht es aber zusätzlich einnahmenseitige Korrekturen in der Invalidenversicherung. Zurzeit befasst sich das Parlament mit den beiden Vorlagen, die diese Sanierung zum Ziel haben und eine Zusatzfinanzierung durch eine unbefristete Erhöhung sowohl der Lohnbeiträge (0,1 Prozent) als auch der MWST (0,6 Prozent linear) vorsehen².

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) hat sich als vorbereitende Kommission des Erstrates ausführlich mit der Frage der Zusatzfinanzierung befasst. Gestützt auf einen Entscheid vom 26. Januar 2007 hat sie einen Antrag diskutiert, wonach für die befristete Dauer von 7 Jahren die Mehrwertsteuer um 0,7 Prozent proportional zu erhöhen ist und der Bund die Zinsen der aufgelaufenen Schulden der IV trägt. Sie hat diese befristete Zusatzfinanzierung jedoch von der Annahme der 5. IV-Revision durch das Volk abhängig gemacht.³ Mit anderen Worten: Wird die Revision abgelehnt, muss

1 Begleitende Beratung, Entschädigung für Beitragserhöhungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge und der Krankentaggeldversicherung, Einarbeitungszuschüsse
 2 Gestützt auf die aktuellen Entwicklungen der Neurentenzahlen würde aktuell eine Erhöhung von insgesamt 0,7 MWST-Äquivalenzpunkten genügen. Die Botschaften des BR gingen noch von 0,9 Punkten aus.
 3 Das Plenum des NR hat diesen Vorschlag am 20.3.07 abgelehnt. Die SR-Kommission wird sich im dritten Quartal damit befassen.

Steigende Verschuldung der IV



Quelle: BSV, Argumentarium «Ja zur Eingliederungsversicherung IV», 19.3.07

ganz grundlegend neu über die Sanierung der IV diskutiert werden. Dabei ist es gut möglich, dass dann auch die Frage leistungsseitiger Kürzungen, die wesentlich weiter gehen als die mit der 5. IV-Revision vorgesehenen, wieder aufgeworfen wird. Dies scheint umso wahrscheinlicher als die SVP-Fraktion am 12. Dezember 2006 eine Motion eingereicht hat, mit der sie den Bundesrat auffordert, unverzüglich eine 6. IV-Revision an die Hand zu nehmen, welche zu einer strukturellen, d.h. ausgabenseitigen Sanierung der IV führe.

Ohne die Revision würden Defizite und Schulden der IV ungebremst anwachsen. Letztere würden sich von rund 9,3 Mia. Franken Ende 2006 auf etwa 20 Mia. Franken Ende 2012 mehr als verdoppeln. Ein Scheitern der Vorlage würde sich aber insbesondere zu Lasten von Menschen mit Behinderung auswirken.

- Die neu vorgesehenen finanziellen Anreize für Arbeitgeber (Einarbeitungszuschuss, Risikobeiträge und Beiträge für die Durchführung von Integrationsmassnahmen im Betrieb) würden wegfallen.
- Die Integrationsmassnahmen, die darauf zielen, Menschen mit psychischen Behinderungen für eine Erwerbstätigkeit vorzubereiten, könnten nicht eingeführt werden.

Dies wäre besonders gravierend, da psychische Krankheiten die Hauptursache für die Zuspächrückung von Neurenten darstellen und immer mehr junge Menschen deswegen aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

- Arbeitsunfähige Versicherte würden sich wohl nach wie vor erst nach durchschnittlich über 12 Monaten bei der IV melden. Die Chancen für ihre berufliche Eingliederung und damit auch für die Verhinderung ihrer gesellschaftlichen Desintegration wären zu diesem Zeitpunkt bereits unter 20 % gefallen.

Immer wieder ist daran zu erinnern, dass die Schweiz – entgegen einer weit verbreiteten und fest verankerten Überzeugung der GegnerInnen der 5. IV-Revision – bereits heute und ohne Zwangsmassnahmen über einen integrativen Arbeitsmarkt verfügt. Die Schweiz belegt in Bezug auf die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen im Vergleich der OECD-Staaten den Spitzenplatz. Gleichwohl besteht noch viel Potenzial:

Fast 90 % aller schweizerischen Unternehmen haben weniger als 10 Angestellte. Die wichtigste Grundlage für die (Wieder-)Eingliederung, eine direkte Beziehung zwischen ArbeitgeberIn und ArbeitnehmerIn,

ist damit erfüllt. Die neuen Prozesse und Instrumente der 5. IV-Revision bauen auf dieser Grundlage auf. Die Erfolge der Vermittlung von Menschen mit Behinderung – die – zugegebenermassen mit viel Knochenarbeit verbunden ist – zeigen, dass der anreizorientierte Ansatz der 5. IV-Revision weder naiv noch blauäugig ist, sondern der spezifischen schweizerischen Unternehmenslandschaft (und -kultur) Rechnung trägt. Die Tatsache, dass die 5. IV-Revision bewusst auf Quoten zur Anstellung von Menschen mit Behinderungen verzichtet, stellt also keinen Grund dar, weshalb das übergeordnete Ziel dieser Vorlage – die bessere berufliche und damit auch soziale Integration von Menschen mit Behinderungen – nicht erreicht werden sollte.

Adelaide Bigovic-Balzardi, lic. phil., Bereich Rechtsetzung und Entwicklung, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV.
E-Mail: adelaide.bigovic@bsv.admin.ch

Nancy Wayland Bigler, lic. phil., MLAW, Leiterin Bereich Rechtsetzung und Entwicklung, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV. E-Mail: nancy.wayland-bigler@bsv.admin.ch