

# Die 6. IV-Revision: Ein ehrgeiziges, aber notwendiges Unterfangen

Die Invalidenversicherung (IV) muss saniert werden. Ihre finanzielle Situation hat sich seit Mitte der 1990er-Jahre zunehmend verschlechtert. In diesem Artikel soll aufgezeigt werden, mit welchen Mitteln die IV die erforderlichen Sparmassnahmen umsetzen will. Dabei ist den Verantwortlichen bewusst, dass viele dieser Sparmassnahmen Menschen in meist schwierigen Situationen treffen und darum mit der notwendigen Behutsamkeit, Sorgfalt und Sensibilität angegangen werden müssen.

Die IV verzeichnete Ende 2010 rund 1 Mrd. Franken Defizit und hat bei der AHV Schulden in der Höhe von 15 Mrd. Franken (siehe *Grafik 1*). Bundesrat und Parlament haben einen Sanierungsplan eingeleitet, der in drei Schritten umgesetzt wird (siehe *Grafik 2*). Der erste Schritt umfasste die 4. und 5. IV-Revision, die 2004 resp. 2008 in Kraft getreten sind. Damit wurde die Schuldenspirale gestoppt und das jährliche Defizit auf rund 1 Mrd. Franken stabilisiert. Mit dem zweiten Schritt wird das Defizit vorübergehend beseitigt. Dazu wird in den Jahren 2011 bis 2017 die Mehrwertsteuer zugunsten der IV leicht erhöht, was Volk und Stände in der Abstimmung vom 27. September 2009 ausdrücklich gutgeheissen haben. Damit nach 2017, wenn die Mehrwertsteuereinnahmen wieder wegfallen, keine Defizite mehr entstehen und die Schulden zurückbezahlt werden können, muss die IV pro Jahr rund 1 Mrd. Franken einsparen. Dieses Ziel verfolgt die 6. IV-Revision. Der Bundesrat schlägt dazu zwei Massnahmenpakete vor: die Revisionen 6a und 6b.

## Erstes Massnahmenpaket: Die Revision 6a

Eingliederung vor Rente – von dieser Maxime waren zuvor bereits die 4. und die 5. IV-Revision geleitet. Während aber die vorangehenden Revisionen darauf ausgerichtet waren, zu verhindern, dass Menschen mit gesundheitlichen Problemen ihren Arbeitsplatz aufgeben müssen, legt die IV-Revision 6a das Schwergewicht darauf, die Behinderten, die bereits eine IV-Rente beziehen, so weit als

möglich wieder in den Arbeitsmarkt zurückzubringen. Sie sieht folgende Massnahmen vor:

### Eingliederungsorientierte Rentenrevision

Mit der eingliederungsorientierten Rentenrevision wird ein Paradigmenwechsel eingeleitet: weg von «einmal Rente – immer Rente» hin zur «Rente als Brücke zur Eingliederung». Ziel ist die Wiedereingliederung derjenigen IV-Rentnerinnen und -Rentnern, bei welchen dies erfolgversprechend erscheint. Die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit von Rentenbeziehenden soll so weit verbessert werden, dass eine Wiedereingliederung möglich und die Rente nicht mehr oder nicht mehr ganz benötigt wird. Um dies zu erreichen, werden die bestehenden Eingliederungsmassnahmen erweitert, ergänzt und stärker auf die persönliche Situation der Betroffenen abgestimmt.

Einen zentralen Bestandteil der eingliederungsorientierten Rentenrevision bildet das Auffangnetz für den Fall, dass die angestrebte Wiedereingliederung scheitert. Bis zu drei Jahre nach dem Verzicht auf die Rente entrichtet die IV bei einer erneuten gesundheitsbedingten Leistungseinbusse rasch und unkompliziert eine Übergangsleistung und prüft den Invaliditätsgrad neu. Bei der 2. Säule bleibt in diesen drei Jahren in jedem Fall die bisherige Pensionskasse zuständig, unabhängig davon, ob eine erneute gesundheitsbedingte Leistungseinbusse eintritt oder nicht. Die versicherte Person behält gegenüber dieser Einrichtung alle Rechte, namentlich im Bereich Invaliden- und Hinterlassenenleistungen und Weiterführung des Alterskontos. Diese Lösung ist aus folgenden Gründen sowohl für die versicherte Person als auch für die Arbeitgeber wichtig:

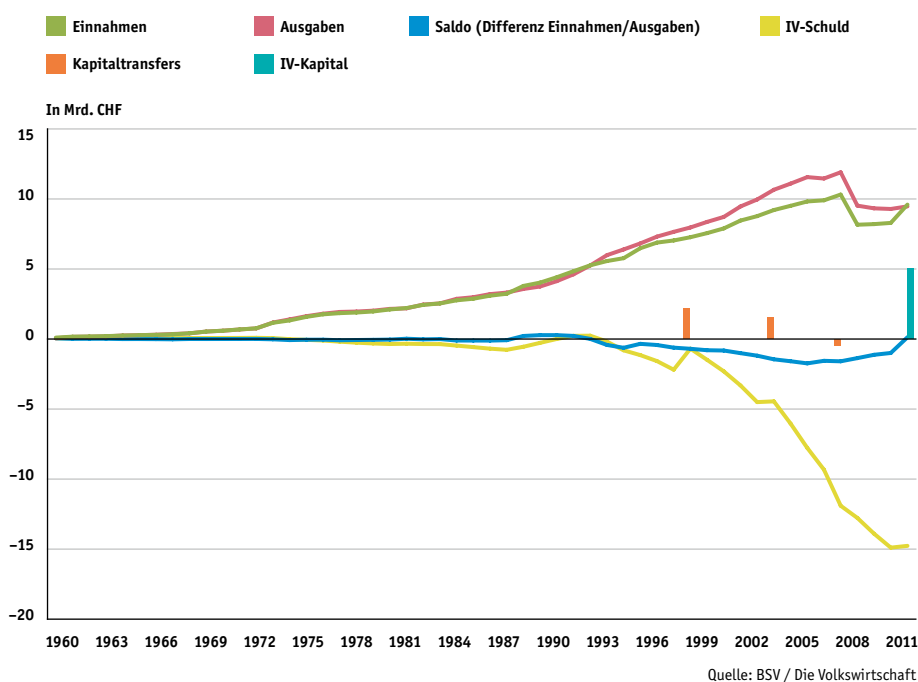
- Da die IV innert kurzer Zeit nach Eintritt einer erneuten gesundheitsbedingten Leistungseinbusse eine Übergangsleistung ausrichtet, wird keine Leistung der Krankentaggeldversicherung notwendig. Der Arbeitgeber muss somit nicht befürchten, dass die Taggeldversicherung ihre Prämien erhöht oder die Police kündigt.
- Die versicherte Person geht mit der Wiedereingliederung nicht das Risiko ein, dass sie nachher schlechter dasteht als zu-



**Stefan Rittler**  
Vizedirektor, Leiter  
Geschäftsfeld Invaliden-  
versicherung, Bundesamt  
für Sozialversicherungen  
BSV, Bern

Grafik 1

Finanzen der IV: Entwicklung 1960–2011



vor; denn ihre Rente kann innerhalb dieser drei Jahre einfach wieder aufleben, falls der Schritt zurück in die Erwerbstätigkeit nicht gelingen sollte.

- Arbeitgeber, die jemandem eine Chance zur Wiedereingliederung geben, müssen nicht befürchten, dass ein gescheiterter Versuch zur Belastung für die eigene Pensionskasse wird, weil die bisherige Vorsorgeeinrichtung während der dreijährigen «Schutzfrist» zuständig bleibt. Diese «bisherige» Pensionskasse wird damit nicht schlechter gestellt, profitiert hingegen ebenfalls, wenn die Wiedereingliederung gelingt.

Damit wird eine wesentliche Grundlage dafür geschaffen, dass auch die Arbeitgeber einen grösseren Beitrag zur Wiedereingliederung leisten. Weitere Elemente, die ebenfalls einen besseren Einbezug der Arbeitgeber ermöglichen, sind die Optimierung und administrative Vereinfachung des Einarbeitungszuschusses, die Regelung des Arbeitsversuchs sowie der Anspruch auf eine Beratung und Begleitung der Arbeitgeber während des Eingliederungsprozesses und bis zu drei Jahren nach erfolgreicher Eingliederung. Dank diesen Massnahmen wird für die Zeitspanne von 2012 bis und mit 2017 mit einer Reduktion von 12500 gewichteten Renten gerechnet. Die durchschnittliche jährliche Entlastung 2018 bis 2027 beläuft sich auf rund 230 Mio. Franken.

**Neuer Finanzierungsmechanismus: Kostenwahrheit im Finanzhaushalt der IV**

Mit dem neuen Finanzierungsmechanismus wird der Bundesbeitrag an die IV nicht mehr in Prozent der IV-Ausgaben festgelegt, sondern fixiert und an Teuerung und Wirtschaftsentwicklung gebunden. Dies bewirkt, dass die IV – im Gegensatz zu heute – voll von den Einsparungen profitiert, die sie erzielt. Heute wird die IV – neben Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber – durch einen Bundesbeitrag in der Höhe von rund 38% der jährlichen Ausgaben der IV finanziert. Das bedeutet: Wenn die IV einen Franken mehr ausgibt, muss der Bund automatisch 38 Rappen davon bezahlen; wenn die IV einen Franken an Ausgaben spart, so entlastet das ihre Rechnung nur um 62 Rappen. Die restlichen 38 Rappen entlasten die Bundeskasse. Die durchschnittliche jährliche Entlastung durch den neuen Finanzierungsmechanismus beläuft sich für die Jahre 2018 bis 2027 auf 195 Mio. Franken.

**Tiefere Kosten dank mehr Wettbewerb bei den Hilfsmitteln**

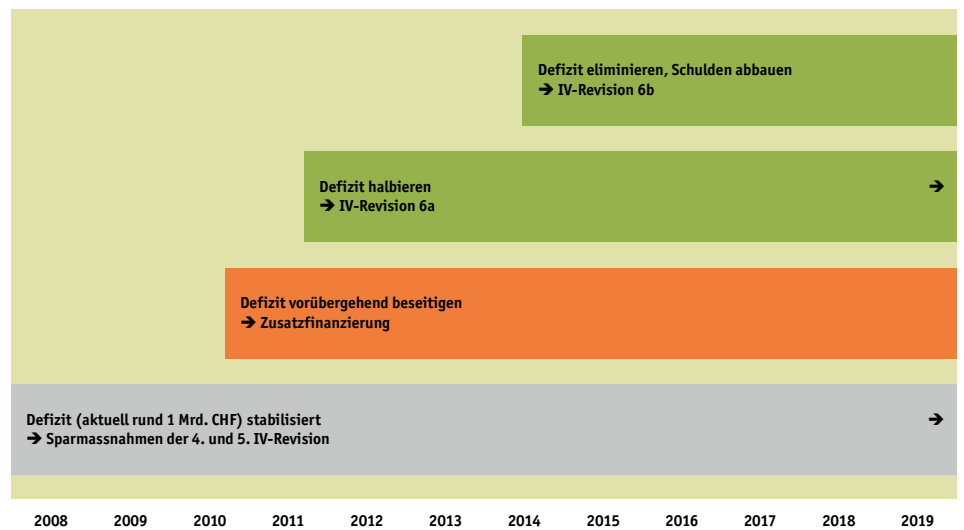
Mit der Verankerung einer gesetzlichen Basis für die Ausschreibung und Vergabe über das öffentliche Beschaffungswesen von Hilfsmitteln kann die IV die bestehenden Instrumente zur Kostenkontrolle (Tarifverträge, von der Behörde festgesetzte Höchstbeträge, Pauschalen) wirkungsvoller einsetzen. Damit wird ein echter Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern ermöglicht. Das führt zu einer deutlich kostengünstigeren Beschaffung gewisser Hilfsmittel – beispielsweise Hörgeräten – bei gleich hoher Versorgungsqualität. Dank der Verstärkung des Wettbewerbs bei den Hilfsmitteln wird die IV in der Zeitspanne 2018 bis 2027 jährlich um 46 Mio. Franken entlastet.

**Einführung eines Assistenzbeitrags**

Mit dem Assistenzbeitrag wird eine neue Leistung für volljährige Menschen mit einer Behinderung eingeführt. Er ergänzt die Hilfflosenentschädigung sowie die Hilfe von Angehörigen und schafft so eine Alternative zum Leben im Heim. Menschen mit einer Behinderung sollen künftig für die individuell benötigten Hilfeleistungen selber jemanden anstellen können. Der Assistenzbeitrag kann es Personen ermöglichen, wieder zu Hause zu wohnen oder verhindern, dass jemand in ein Heim eintreten muss. Für die anfallenden Kosten erhalten sie von der IV einen Assistenzbeitrag von 30 Franken pro Stunde. Der Assistenzbeitrag ist kostenneutral, weil er gleichzeitig Einsparungen bei der Hilfflosenentschädigung ermöglicht. Beabsichtigt ist, den An-

Grafik 2

**Der Sanierungsplan für die IV**



Quelle: BSV / Die Volkswirtschaft

spruch auf Assistenzbeiträge später auch auf Minderjährige und Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit auszudehnen.

Die verschiedenen Massnahmen des Revisionspakets 6a entlasten die Rechnung der IV im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2027 insgesamt um rund 500 Mio Franken jährlich.

**Zustimmung in den Räten**

Die IV Revision 6a wurde von den Räten bereits behandelt. Die Ständeratskommission hatte sie mehr oder weniger durchgewinkt. Auch der Nationalrat hat sie in der Winter-session gutgeheissen. Zu reden gab dabei die Rentenprüfung von Schleudertrauma- und Schmerzpatienten. Bundesrat und Ständerat sahen dies nur für «organisch nicht erklär-bare Schmerzstörungen» vor. Der Nationalrat änderte die Formulierung um in «pathogenetisch-ätiologisch unklare syndromale Beschwerdebilder ohne nachweisbare organische Grundlage». Der Grund ist ein Bundesgerichtsentscheid vom August 2010, wonach das Schleudertrauma nicht mehr automatisch zu einer IV-Rente berechtigt, sondern nur dann, wenn eine Erwerbsfähigkeit wegen dem Leiden aus objektiver Sicht nicht zumutbar ist. Dies wird anhand verschiedener Kriterien geprüft. Eine Quotenregelung war im Ständerat wie im Nationalrat chancenlos.

**Zweites Massnahmenpaket: Die Revision 6b**

Die Revision 6b konzentriert sich auf vier Sanierungsmassnahmen, die mit einer Ände-

rung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vorgenommen werden sollen. Dabei spielen die Wirtschaft und die Arbeitgeber eine ganz entscheidende Rolle.

**Stufenloses Rentensystem**

Das heutige System bietet den Behinder-ten zu wenig Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder das Arbeitspensum zu erhöhen. «Arbeit muss sich lohnen!». Dies ist darum die Kernbotschaft der Massnahme. Rentenbeziehende, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen, werden nach heutiger Regelung finanziell bestraft. Denn sie bewirkt, dass bei einer erfolgreichen Eingliederung häufig die Rente stärker reduziert wird als sich im Gegenzug das Arbeitseinkommen erhöht. Arbeitet eine versicherte Person etwas mehr, bekommt sie insgesamt weniger Geld. Diese Situation ist nicht tragbar.

Die Gesetzesänderung sieht daher anstelle des vierstufigen Rentensystem mit Viertels-, Halb-, Dreiviertels- und Vollrenten ein stufenloses Rentensystem vor, ähnlich jenem, welches die Unfallversicherung heute bereits anwendet. Schwelleneffekte fallen weg. Die Versicherten werden so motiviert, eine Arbeit aufzunehmen und mehr zu verdienen. Jedem Invaliditätsgrad wird durchgehend eine bestimmte Rentenhöhe zugeordnet. Da ab einem gewissen Invaliditätsgrad die Resterwerbsfähigkeit jedoch nur schwer genutzt werden kann, wird grundsätzlich ab einem Invaliditätsgrad von 80% eine ganze Rente gewährt. Heute liegt diese Schwelle bei 70%. Versicherten ab 55 wird der Besitzstand garantiert.

### Verstärkte Eingliederung

Die IV-Revision 6b führt den eingeschlagenen Weg in Richtung «Eingliederung vor Rente» weiter. Dazu werden zunächst die mit der 5. IV-Revision eingeführten Instrumente optimiert und weiterentwickelt sowie neue Instrumente eingeführt, die ebenfalls auf die Vermeidung von Invalidität abzielen. In der Praxis sind diese Änderungen vor allem für Menschen mit psychischer Behinderung wichtig. Diese Gruppe macht mit einem Anteil von 40% die grösste Gruppe der IV-Rentenbeziehenden aus.

Mit der Gesetzesänderung soll zunächst das Instrument der Früherfassung erweitert werden, um den Kontakt zur versicherten Person so schnell wie möglich herzustellen. Zudem wird die zeitliche Befristung von Integrationsmassnahmen aufgehoben, um die Integration nicht zu behindern. Denn bei Menschen mit psychischer Behinderung kann die Eingliederung länger dauern als bei anderen. Der Kreis der Personen, die während der Durchführung von Integrationsmassnahmen Anspruch auf Beiträge haben, soll erweitert werden. Nicht nur der bisherige Arbeitgeber soll von dieser speziell auf psychisch Behinderte ausgerichteten Massnahme profitieren können, sondern auch neue Arbeitgeber, die bereit sind, eine versicherte Person im Betrieb aufzunehmen.

Wie bereits bei den Massnahmen zur Wiedereingliederung im Rahmen der IV-Revision 6a, können die IV-Stellen neu sämtlichen Versicherten oder Arbeitgebern Beratung und Begleitung anbieten – und zwar ungeachtet einer anderen Leistung der IV und ohne Anmeldung bei der IV. Die Arbeitgeber als Hauptakteure der Eingliederung werden von der IV-Stelle eingeladen, das Arbeitsverhältnis während der Eingliederungsmassnahmen nicht ohne vorherige Rücksprache mit der IV aufzulösen. Weiter werden künftig im Rahmen des interprofessionellen Assessments die behandelnden Ärztinnen und Ärzte in die Planung der Eingliederungsarbeit von den Eingliederungsfachleuten der IV-Stellen aktiv mit einbezogen.

### Neue Regelung für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern

IV-Rentnerinnen und -Rentner mit Kindern bis 18 Jahre – bzw. bis 25 Jahre bei Kindern in Ausbildung – erhalten für jedes Kind eine Zusatzrente. Damit wird den Mehrkosten für den Unterhalt von Kindern Rechnung getragen. Seit Einführung dieser Zusatzrenten sind jedoch weitere Leistungen für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern hinzu gekommen, sowohl in der 2. Säule wie auch bei den Ergänzungsleistungen, ohne

dass die Berechnungsgrundlagen in der IV angepasst worden sind. Zudem besteht seit 2009 schweizweit ein einheitlich geregelter Anspruch auf Familienzulagen. Daher ist vorgesehen, den Ansatz für die Zusatzrente von gegenwärtig 40% auf 30% der Invalidenrente zu senken. Die entsprechende Regelung ist auch für Kinderrenten in der AHV anzupassen. Die Waisenrenten sind davon nicht betroffen.

### Neue Regelung für Reisekosten

Der Anspruch auf Reisekosten ist heute sehr allgemein für alle Eingliederungsmassnahmen geregelt. Dies ist ein wesentlicher Grund für die immer grosszügigere Auslegung dieser Bestimmung. Mit der präziseren und auf die jeweiligen Eingliederungsmassnahmen angepassten Umschreibung einer zielgerichteten Übernahme von Reisekosten können diese wieder auf die vom Gesetzgeber ursprünglich vorgesehenen notwendigen und behinderungsbedingten Kosten begrenzt werden. Zudem soll bei den medizinischen Massnahmen eine Angleichung an die Krankenversicherung vorgenommen werden.

### Entschuldungsmechanismus

Damit die IV nachhaltig saniert werden kann, muss sie ihre Schulden bei der AHV zurückzahlen. Diese betragen heute 15 Mrd. Franken. Mit den beiden Massnahmenpaketen der 6. IV-Revision wird die Grundlage gelegt, um nicht nur während der Dauer der Zusatzfinanzierung, sondern langfristig eine ausgeglichene Rechnung zu haben, das Defizit zu eliminieren und die Schulden abzubauen. Dies scheint bis ungefähr 2030 realistisch. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, hängt allerdings auch von der langfristigen Entwicklung der IV-Ausgaben sowie der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung ab.

Kasten 1

#### Einwände der Behindertenverbände

Die Behindertenorganisationen akzeptieren mehrheitlich die Revision 6a. Ebenso ist ihnen bewusst, dass die IV von Volk und Ständen den Auftrag hat, weiter zu sparen. Auf Kritik stösst das zweite Massnahmenpaket. Verschiedene Behindertenverbände drohten bereits mit dem Referendum, falls das Parlament die Massnahmen beschliessen sollte.

Die Behinderten-Selbsthilfe Schweiz Agile beanstandete, der Bundesrat schicke eine weitere einseitige IV-Abbauvorlage in die Vernehmlassung. Dies sei ein Grossangriff auf die Existenzgrundlage tausender IV-Rentnerinnen und -Rentner.

Die Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK macht sich bereits Gedanken über ein mögliches Referendum. Je nach Invaliditätsgrad müssten Anspruchsberechtigte massive Rentenkürzungen in Kauf nehmen. Das sei für die Behindertenorganisationen inakzeptabel.

Pro Infirmis lehnt Rentenkürzungen bei der IV ebenfalls ab. Sollten diese schliesslich im Parlament verabschiedet werden, würde Pro Infirmis zusammen mit andern Behindertenorganisationen das Referendum prüfen, liess die Organisation verlauten.

Auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) verurteilte den «massiven Angriff auf die Renten». Der Bundesrat schlage eine harte Sparübung auf Kosten der Menschen mit tiefsten Einkommen vor.