

Abstimmung über den Bundesbeschluss über eine befristete Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze („IV-Zusatzfinanzierung“) vom 27. September 2009

Ja zu einer starken AHV - Ja zur IV-Zusatzfinanzierung

ARGUMENTARIUM

Bern, Juli 2009

Autor: Matthias Kuert Killer, Leiter Sozialpolitik, Travail.Suisse

Die IV ist stark defizitär und verschuldet. Deshalb hat das Parlament in einem Kompromiss 2008 beschlossen, die Mehrwertsteuersätze zugunsten der IV während sieben Jahren vorübergehend zu erhöhen. Damit können die Defizite und die stetig wachsende Verschuldung gestoppt werden. Weil die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes eine Verfassungsänderung bedeutet, stimmen wir am 27. September 2009 darüber ab. Mit der Vorlage verknüpft ist die Errichtung eines eigenständigen IV-Ausgleichsfonds. Damit muss die AHV nicht länger die Defizite der IV tragen. Travail.Suisse befürwortet die IV-Zusatzfinanzierung. Der Dachverband der Arbeitnehmenden ist überzeugt, dass die Zusatzfinanzierung für eine gesunde und leistungsfähige IV und zur Stärkung der AHV unerlässlich ist. Gerade in Krisenzeiten müssen uns stabile und gesunde Sozialwerke etwas wert sein.

1. Ausgangslage

Seit Jahren ist die IV stark defizitär. Die Zahl der Rentenfälle stieg vor allem in den Neunzigerjahren und frühen 2000-er-Jahren stark an. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Sie liegen einerseits in Veränderungen des Arbeitsmarktes selber und andererseits in gesellschaftlichen Veränderungen.

Im Arbeitsmarkt wurden mit dem Ziel von Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen immer höhere Anforderungen an die Arbeitnehmenden gestellt. Der Strukturwandel führte zu grundsätzlich neuen Anforderungen, die geforderte Flexibilität stieg laufend. Der gestiegene Konkurrenzdruck in einem internationalen Umfeld führte dazu, dass weniger Nischenarbeitsplätze für gesundheitlich beeinträchtigte Personen zur Verfügung gestellt wurden. Der gesteigerte Druck am Arbeitsplatz führte insgesamt dazu, dass mehr Menschen bei der Arbeit krank wurden und dass die Wirtschaft immer weniger bereit war, Menschen mit Beeinträchtigungen zu beschäftigen. Und schliesslich wurde die IV in konjunkturell schlechten Zeiten, bis hin zum Arbeitgeber Bund, auch dazu benutzt, unliebsame oder angeschlagene Arbeitnehmende auf „sozialverträgliche“ Weise los zu werden.

Gesellschaftliche Entwicklungen wie das Aufbrechen von Familienstrukturen, die steigende Scheidungsrate, Individualisierung und Einsamkeit sowie das Krankwerden in der Migration trugen ebenfalls zum Anstieg der Rentenfälle bei. Welche Ursachen wie stark zum Zuwachs beitragen ist jedoch nicht abschliessend geklärt.

Aus diesen Entwicklungen resultierte in den letzten Jahren ein Defizit von 1 bis 1.5 Mrd. Franken. Wenn man sich die Ursachen vor Augen führt, stellt man fest, dass die wenigsten davon nur vorübergehender Natur sind. Zwar konnte mit der 4. und 5. IV-Revision die Anzahl Neurenten gegenüber dem Jahr 2004 um 37 Prozent gesenkt werden. Soll die IV ihrer verfassungsmässigen Aufgabe nachkommen, ist es trotzdem illusorisch anzunehmen, dass sie rein ausgabenseitig saniert werden kann. Das würde bedeuten, dass die Renten um 40 Prozent gekürzt würden. Ein sozial absolut unverantwortliches Unterfangen.

Heute macht die IV Schulden bei der AHV, da diese aus dem gleichen Ausgleichsfonds gespiesen werden. Der Ausgleichsfonds bezahlt die Defizite der IV. Die Schulden der IV werden im Ausgleichsfonds als Guthaben der AHV geführt. Noch 1995 beliefen sich die

Schulden der IV auf weniger als 5 Prozent des Fondsbestandes und waren kein ernsthaftes Problem. Mittlerweile machen die Schulden der IV bereits rund ein Drittel des Fondstandes aus. Mit anderen Worten: Rund ein Drittel des Vermögens der AHV besteht aus höchst unsicheren Krediten an die IV. Geht diese Entwicklung ungebrochen weiter, wird der AHV-Fonds weiter ausgehöhlt und die Liquidität des Fonds und somit die Zahlung der AHV-Renten werden in Frage gestellt.

2. Worum geht es? Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der IV und Errichtung eines eigenständigen IV-Ausgleichsfonds

Dass es dringend Zusatzeinnahmen für die IV braucht, hat auch das Parlament eingesehen. Deshalb hat es im Juni 2008 als Kompromiss eine befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.4 Prozent (0.1 bzw. 0.2 Prozent für den reduzierten Satz und den Sondersatz) zugunsten der IV beschlossen. Nach der Verschiebung der Inkraftsetzung geht es bei der Abstimmung vom 27. September um die auf die Jahre 2011 bis 2017 befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer. Diese muss als Verfassungsänderung von Volk und Ständen angenommen werden. Der zweite Teil der Zusatzfinanzierung sieht die finanzielle Trennung der AHV und der IV vor: Die AHV und die IV sollen je einen eigenständigen Ausgleichsfonds erhalten. Mit Annahme der Mehrwertsteuererhöhung tritt automatisch ein Gesetz in Kraft, das diese Trennung regelt. Damit muss die AHV nicht mehr für die Defizite der IV aufkommen. Dem IV-Fonds wird dabei aus dem gemeinsamen Fonds ein Startkapital von 5 Mrd. Franken mitgegeben. Der Bund zahlt während der befristeten Mehrwertsteuererhöhung die Schuldzinsen der IV gegenüber der AHV (rund 360 Mio. Franken pro Jahr).

Mehrwertsteuer	Bisher	2011 bis 2017
Normalsatz	7.6 Prozent	8 Prozent
Reduzierter Satz (Güter des täglichen Bedarfs)	2.4 Prozent	2.5 Prozent
Sondersatz (Beherbergungsleistungen)	3.6 Prozent	3.8 Prozent

3. Beurteilung der wesentlichen Punkte durch Travail.Suisse

Die AHV wird geschützt

Travail.Suisse ist überzeugt, dass die Zusatzfinanzierung für eine gesunde und leistungsfähige IV und eine weiterhin starke AHV absolut unentbehrlich ist. Mit der befristeten Zusatzfinanzierung wird die dringend benötigte Stabilität in die IV gebracht und das Vertrauen der Bevölkerung in zwei unserer wichtigsten Sozialwerke, die AHV und die IV, gestärkt. Bei der IV wird Zeit gewonnen, um die Entwicklung zu analysieren und weitere Massnahmen vorzubereiten. Und bei der AHV wird durch die Trennung der Fonds endlich die finanzielle Aushöhlung durch die IV gestoppt. Die AHV wird nicht nur von den IV-Defiziten entlastet, sondern erhält jährlich vom Bund die Schuldzinsen (rund 360 Mio. Franken) bezahlt. Auch dies ist ein Fortschritt gegenüber heute, wo die Schuldzinsen der IV nur als buchhalterische Grösse der Bilanz der AHV gutgeschrieben werden, ohne dass wirklich Geld fliesst. Es gilt jetzt, keine Zeit zu verlieren und endlich die erforderliche Zusatzfinanzierung zu beschlies-

sen. Jede weitere Anhäufung von Defiziten und Schulden gefährdet die IV und damit auch die bis anhin grundsolide AHV.

Die Zusatzfinanzierung schafft Vertrauen und Stabilität in der Krise

Die Auswirkungen der befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.4 Prozent auf den Konsum sind sehr bescheiden. Was heute den Konsum lähmt, ist nicht in erster Linie das fehlende Geld im Portemonnaie, sondern es sind die Ängste in Bezug auf den weiteren Verlauf der Wirtschaftskrise. Nur wer darauf vertraut, dass er auf starke Sozialversicherungen zählen kann, wenn die Krise ihn trifft und alle Stricke reissen, gibt jetzt noch Geld aus und stützt die Konjunktur. Die Krise kann jeden treffen. Das schürt Unsicherheit. Jetzt gilt es, das Vertrauen in die Stabilität des Systems der sozialen Sicherheit zu stärken. Nur wenn endlich die Anhäufung neuer Schulden der IV bei der AHV gestoppt wird, kann dieses Vertrauen geschaffen werden.

Angemessene IV-Finanzierung als Kehrseite des Wohlstandes notwendig

Der Anstieg der Kosten bei der IV ist die Kehrseite unseres Wohlstandes, der Preis für gewollte oder zum Teil als unvermeidlich angesehene Veränderungen in der Arbeitswelt. Der Anstieg der Rentenfälle ist zu einem guten Teil darauf zurück zu führen, dass wir in einer hochproduktiven und hocheffizienten Wirtschaftswelt leben, in welcher nicht mehr allen Menschen ein Platz zugestanden wird. Dies wird sich so schnell nicht ändern. Deshalb wird die Zahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner sich auch nicht beliebig zurückschrauben lassen. Dazu müssen wir stehen und für eine angemessene Finanzierung sorgen. Dafür braucht es die Zusatzfinanzierung.

4. Ja zur Zusatzfinanzierung – Argumente

▪ Die AHV schützen

Heute werden die Schulden der IV vom Vermögen der AHV gedeckt. Jedes Jahr wird das AHV-Vermögen um weit über 1 Milliarde Franken vermindert, um die Defizite der IV zu decken. Wenn keine Zusatzfinanzierung beschlossen wird, wird das AHV-Vermögen weiterhin ausgehöhlt. Jeder weitere Tag kostet die AHV fast 4 Millionen Franken. Wenn nichts geschieht, wird das flüssige AHV-Vermögen schon bald vollständig aufgebraucht sein. So könnte die AHV schon in rund 10 Jahren ihre Renten nicht mehr sicher stellen. Mit der Zusatzfinanzierung und der Trennung der Vermögen der AHV von der IV wird die Aushöhlung der AHV gestoppt und dafür gesorgt, dass die AHV weiterhin gesund und grundsolid bleibt und alle Renten bezahlt werden können. Mit der Übernahme der Schuldzinsen durch den Bund während der Zusatzfinanzierung bekommt die AHV zudem endlich eine richtige Verzinsung ihres Kredits.

▪ In der Krise Vertrauen in IV und AHV schaffen

Die Wirtschaftskrise schürt Unsicherheit. Es kann jeden treffen. Starke, solide Sozialversicherungen sind in der heutigen Situation zentral, damit in grossen Teilen der Bevölkerung keine Existenzängste aufkommen. Das ist auch Voraussetzung dafür, dass der Konsum als wichtigste Konjunkturstütze stabil bleibt. Nur wer darauf vertraut, dass er auf starke Sozialversicherungen zählen kann, wenn alle Stricke reissen,

gibt jetzt noch Geld aus. Solide Sozialwerke werden so zu einem automatischen Stabilisator. Mit der Zusatzfinanzierung wird sichergestellt, dass die IV ihre Leistungen weiterhin ausrichten kann. Indem die materielle Existenz von gesundheitlich beeinträchtigten und älteren Menschen garantiert bleibt, wird auch der Konsum gestützt.

▪ **Soziale Sicherheit in der Krise stärken**

Die Erfahrung der Krise der Neunzigerjahre zeigt, dass Krisen zu mehr Problemen und stärkeren Belastungen im Berufsleben führen. Die sonst schon belastende Erwartung von Flexibilität, der Ertragsdruck und die Fülle von zu erledigenden Aufgaben erzeugen Stress und Gesundheitsprobleme. Das geht auch nicht spurlos an der IV vorbei. Wer ohne gesundheitliche Probleme oder trotz gesundheitlicher Beeinträchtigung bisher normal arbeiten konnte, wird in Zeiten drohender Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Drucks eher krank und zum IV-Fall.¹ Dies auch, weil immer weniger Arbeitgeber bereit sind, Personen mit begrenzter Arbeitskapazität zu behalten. Stattdessen werden schwierige Fälle oft zulasten der IV entlassen.² Und wer über 50-jährig ist und seinen Arbeitsplatz verliert, hat oft grosse Schwierigkeiten, den Weg zurück ins Arbeitsleben zu finden. Nicht selten führt der Weg über die Aussteuerung in die Invalidenversicherung. In der jetzigen Krisensituation braucht die Bevölkerung stabile Sozialversicherungen. Dafür sorgt die Zusatzfinanzierung.

▪ **Jetzt endlich handeln, um Blockade zu verhindern**

Die Sanierung der Invalidenversicherung ist dringend. Weiteres Zuwarten liegt nicht drin. Jetzt muss endlich gehandelt werden. Bei einem weiteren Zuwarten würden die Schulden und Schuldzinsen der IV noch weiter in besorgniserregende Höhen steigen. Die Verschuldung der IV würde in zehn Jahren rund 25 Mrd. Franken betragen. Und die AHV würde weiter massiv durch die anhaltenden Defizite der IV belastet. Die späteren Kosten einer Sanierung würden massiv steigen. Die Alternative wären wesentlich weitergehende Finanzierungsmaßnahmen oder radikaler Leistungsabbau. Beides würde von der Bevölkerung nicht akzeptiert. Die Situation wäre blockiert. Eine solche Blockade gilt es unbedingt zu vermeiden.

▪ **Bescheidene Anhebung der Mehrwertsteuer verkraftbar**

Die Anhebung der Mehrwertsteuer ist mit 0.4. Prozent (0.1 Prozent für Güter des täglichen Bedarfs; 0.2 Prozent für Beherbergungsleistungen) auf das notwendigste beschränkt. Die Belastung der Haushalte ist tragbar: Sie beträgt im Durchschnitt 14.80 Franken pro Monat oder 0.17 Prozent des Haushalteinkommens. Für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen beträgt sie 7.10 bzw. 10.50 Franken pro Monat. Als Gegenwert erhält die ganze Bevölkerung mehr Soziale Sicherheit. Soviel muss uns eine stabile IV wert sein. Mit der Mehrwertsteuer ist die Finanzierung der IV breiter abgestützt. Zur Finanzierung tragen sämtliche Einkommen, nicht nur diejenigen der Erwerbstätigen bei. Da es sich bei der IV um eine Volksversicherung handelt, die alle gegen die wirtschaftlichen Folgen einer Invalidität versichert, ist dies gerechtfertigt.

¹ Siehe z.B. Antwort des Bundesrates auf Interpellation Teuscher 03.3551

² Flückiger, Yves: Macht Arbeit krank? Eine Analyse der Gründe für den Anstieg der Fälle psychischer Invalidität in der Schweiz. In: Caritas Sozialalmanach 2006.

- **Rücksicht auf Wirtschaft durch Verzicht auf Lohnprozente und Inkraftsetzung erst 2011**

Mit dem Verzicht auf Lohnprozente werden die Arbeitskosten nicht verteuert. Auch die Investitionen und der Export werden mit der Mehrwertsteuer nicht stärker belastet. Die Belastung der Wirtschaft hält sich also in engen Grenzen. Dies umso mehr, weil den Bedenken der Arbeitgeberseite bezüglich einer Steuererhöhung in einem ungünstigen Moment während der Krise entgegengekommen wurde: Die Inkraftsetzung der Mehrwertsteuer-Erhöhung wurde auf 2011 verschoben. Auf einen Zeitpunkt, zu dem es der Wirtschaft laut allen Prognosen wieder besser gehen wird.

- **Gespart wird bereits - jetzt braucht es die Zusatzfinanzierung**

Auf der Ausgabenseite der IV ist in den letzten Jahren viel getan worden. Mit der 4. und 5. IV-Revision wurde die Anzahl Neurenten um 37 Prozent reduziert. Der Bestand der laufenden Renten nimmt seit 2006 ebenfalls ab. Die Gegner der Zusatzfinanzierung verlangten 2004 zuerst einen Effort auf der Leistungsseite. Dieser wurde in der Folge geleistet. Nun muss die Gegenseite Wort halten und der IV die dringend notwendigen Mittel zukommen lassen.

- **Behinderte Menschen schützen**

Die Bevölkerung steht hinter der IV. 99 Prozent der Schweizer Bevölkerung halten die IV für unentbehrlich, 93 Prozent glauben, dass es Aufgabe des Staates ist, die Existenz von behinderten Menschen zu sichern.³ Für Behinderte ist die IV mit ihrer gezielten Unterstützung ein Rettungsanker. Sie hat gemäss Bundesverfassung die Aufgabe, die Existenz der behinderten Menschen zu sichern und sie bestmöglich in die Arbeitswelt zu integrieren. Bei Ablehnung der Zusatzfinanzierung ist die Wahrnehmung der Verfassungsaufgabe gefährdet: Um das Defizit der IV zu beseitigen, wären dann Rentenkürzungen von rund 40 Prozent notwendig. Ein völlig unverantwortliches Unterfangen. Zudem wären auch die mit der 5. IV-Revision beschlossenen Eingliederungsmassnahmen in Gefahr, da das Geld für die nötigen Investitionen fehlen würde.

- **Erhöhte IV-Leistungen – die Kehrseite des Wohlstandes**

Die bereits erzielten Sparerfolge dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die gestiegenen IV-Ausgaben die Kehrseite unseres Wohlstandes sind: Die ständig steigenden Anforderungen an die Arbeitsintensität und die Flexibilität der Arbeitnehmenden, der zunehmende Stress, der Produktivitäts-, Effizienz- und Zeitdruck einer globalisierten Wirtschaft haben dazu geführt, dass für Personen mit Behinderungen oder Leistungsbeeinträchtigungen zunehmend kein Platz mehr bleibt. Da dies so schnell nicht ändern wird, wird das Sparpotenzial der IV an seine Grenzen kommen. Erhöhte IV-Leistungen und damit erhöhte Beiträge an die IV sind der Preis, den wir für diese Art des Wirtschaftens zahlen, auf welcher unser Wohlstand basiert.

³ Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Demoscope im November 2008

5. Einwände der Gegner und Antworten darauf

„Die Sanierung der IV ist mit der Zusatzfinanzierung nicht nachhaltig“

Sicher löst die siebenjährige Zusatzfinanzierung nicht alle Probleme. Aber sie stellt die dringende Entlastung der AHV, mit der Abkoppelung von AHV- und IV-Ausgleichsfonds dauerhaft sicher. Und die Zusatzfinanzierung gibt der IV die notwendige Zeit und den Schnauf, damit vernünftige und gut vorbereitete Massnahmen zur weiteren Sanierung getroffen werden können. So zum Beispiel eine stärkere Verpflichtung der Arbeitgeberseite, um die in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr tiefe Erwerbsquote Behinderter anzuheben⁴. Das ist einem undurchdachten und fatalen Kahlschlag bei den Leistungen klar vorzuziehen.

„Mit der Zusatzfinanzierung wird die AHV geplündert“

Das Gegenteil ist der Fall. Mit der Zusatzfinanzierung können endlich die Defizite der IV gestoppt werden, die bis jetzt die AHV berappen musste. Und mit der Auftrennung des Ausgleichsfonds, werden die Vermögen von AHV und IV neu klar getrennt, so dass auch bei allfälligen späteren Defiziten der IV das AHV-Vermögen nicht mehr angezapft werden kann. So wird sicher gestellt, dass die AHV ihr Geld künftig für die AHV-Renten einsetzen kann. Der einmalige Beitrag von 5 Mrd. Franken des heutigen Ausgleichsfonds als Startkapital für den neuen IV-Ausgleichsfonds ist gut eingesetztes Geld. Damit wird ein eigenständiger IV-Ausgleichsfonds überhaupt erst ermöglicht. Zudem erhält der AHV-Fonds, indem ihm vom Bund die jährlichen Schuldzinsen von 360 Mio. Franken überwiesen werden, während sieben Jahren über 2.5 Mrd. Franken flüssige Mittel zusätzlich.

„Die Sanierung muss rein durch Reduktion der Ausgaben erfolgen“

Das ist schlicht nicht möglich ohne die in der Verfassung festgelegten Verpflichtungen der IV-Existenzsicherung und Integration in die Arbeitswelt - zu verletzen. Auch drastische Sparsbemühungen haben angesichts der riesigen Defizite nur eine sehr begrenzte Wirkung. Wollte man die IV rein durch Reduktion der Ausgaben sanieren, wären Rentenkürzungen um 40 Prozent notwendig. Das wäre verantwortungslos und nicht haltbar. Das weiss auch die SVP, sie hält an dieser populistischen Aussage aber fest, weil sie die IV aushungern will. Wie die oben zitierte Umfrage zeigt, ist dies jedoch in der Bevölkerung nicht mehrheitsfähig.

„Das wahre Problem sind die Scheininvaliden“

Die SVP will glauben machen, die IV sei mit der Jagd nach „Scheininvaliden“ zu sanieren. Auch diese populistische Behauptung ist klar widerlegt: Die ersten veröffentlichten Zahlen des BSV zur Betrugsbekämpfung zeigen folgendes Bild: In 6 Monaten konnten die IV-Stellen mit aufwendigsten Verfahren, u.a. mit Observationen, gerade mal in 80 Fällen eine IV-Rente streichen oder reduzieren. Zum Vergleich: Jährlich überprüfen die IV-Stellen über 100'000 Dossiers. Die Summe, die dadurch eingespart wurde, liegt bei 1.5 Mio. Franken pro Jahr. Auch hier der Vergleich: Die IV schreibt mit 1'400 Mio. Franken Defizite, die rund tausend mal höher sind.

⁴ Laut der Studie von Edgar Baumgartner; Stephanie Grewe, Thomas Schwarb (2004): „Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz“ weisen in der Schweiz rund 0.8 Prozent aller Angestellten eine Funktions- oder Aktivitätseinschränkung auf. Zum Vergleich: Frankreich: 4 Prozent; Deutschland: 3.8 Prozent; Österreich 2.6 Prozent.

„Eine Steuererhöhung mitten in der Wirtschaftskrise ist nicht tragbar“

Mit der Verschiebung der Inkraftsetzung der Mehrwertsteuererhöhung auf 2011 wurde diesem Einwand Rechnung getragen. Damit fällt der Beginn der Zusatzfinanzierung in eine Zeitperiode, die gemäss den Prognosen wieder vom Aufschwung gekennzeichnet ist. Die Belastung hält sich mit der Beschränkung auf 0.4 Mehrwertsteuerprozent (0.1 Prozent für Güter des täglichen Bedarfs; 0.2 Prozent für Beherbergungsleistungen) zudem in einem engen Rahmen. Für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen beträgt sie 7.10 bzw. 10.50 Franken pro Monat, im Durchschnitt 14.80 Franken pro Monat.