



Herr Bundesrat  
Pascal Couchepin  
Vorsteher des Eidgenössischen Departement des Innern  
Inselgasse 1  
3003 Bern

Zürich, 14. Dezember 2004

## **Vernehmlassung zur 5. IV-Revision und zur Zusatzfinanzierung Stellungnahme von economiessuisse**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 24. September 2004 haben Sie uns eingeladen, zur 5. IV-Revision und zur IV-Zusatzfinanzierung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Die Revision und die IV-Zusatzfinanzierung sind von grosser Bedeutung sowohl für die Finanzierung der Sozialwerke als auch für die Finanzen von Bund und Kantonen. economiessuisse nimmt Stellung zur Vorlage aus finanzpolitischer Sicht. Basis für die Analyse und die Stellungnahme bilden das entsprechende Kapitel (5.8) im "Ausgabenkonzept" von economiessuisse sowie die dort ausgeführten Massnahmen (155-168). In der übrigen Beurteilung verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, der wir uns anschliessen.

## 1. Grundsätzliche Position zur Sanierungsstrategie

- Die nachhaltige ausgabenseitige Sanierung der IV ist sowohl für die Sicherung der Sozialwerke als auch für die öffentliche Hand finanzpolitisch zentral und vorrangig. Eine echte Sanierung der Bundesfinanzen ist ohne entsprechende Massnahmen bei der IV, aber auch bei weiteren Sozialversicherungen, nicht möglich.
- Economiesuisse lehnt eine einnahmeseitige Sanierung der IV ab. Die Vorschläge der 5.IV-Revision und der IV-Zusatzfinanzierung zusammen sehen eine Sanierung der Invalidenversicherung vor, welche zu über 90% über die Erschliessung neuer Steuerquellen finanziert wird.
- Die vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der Invalidenversicherung wird entschieden abgelehnt. Der im europäischen Vergleich noch eher tiefe Mehrwertsteuersatz der Schweiz ist ein gewichtiger Standortvorteil, den es zu erhalten gilt, sofern keine mindestens entsprechende Steuersenkung bei den direkten Steuern stattfindet. Ein weiterer Anstieg der Fiskalquote der Schweiz wie im vergangenen Jahrzehnt kann nicht hingenommen werden.
- Die Sanierung der IV über zusätzliche Lohnprozente ist keine Alternative. Wir lehnen eine Erhöhung der Lohnprozente ebenfalls entschieden ab. Eine Erhöhung der Lohnnebenkosten würde den Arbeits- und Produktionsstandort Schweiz erheblich schwächen.
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen den in der 5. IV-Revision vorgesehenen Integrationsmassnahmen und dem Entlastungseffekt auf der Ausgabenseite ist bei weitem ungenügend. Es ist sehr ungewiss, ob die investierten Mehrausgaben der 5.IV-Revision für Integrationsmassnahmen überhaupt einmal ganz zurückbezahlt werden können, so dass finanziell gesehen der Status Quo sogar als die bessere Alternative erscheinen könnte. Bei den vorgegebenen Kosten müssten somit deutlich grössere und raschere Entlastungseffekte bei den IV-Rentenzahlungen resultieren. Die vorgelegten Zahlen sind finanzpolitisch zu riskant.
- Als ausgabenseitige Sanierungsstrategie regen wir die Prüfung folgender Massnahmen an: Überprüfung des Invaliditätsbegriffs, zeitliche Beschränkung für IV-Leistungen, Überprüfung des Rentenanpassungsprozesses (Höhe und Rhythmus), Überprüfung der Anreizstruktur bei der öffentlichen Hand, versicherungstechnische Rentenkürzungen bei Frührenten.
- Das Problem des durch die hoch verschuldete IV belasteten AHV-Fonds bleibt mit der vorgelegten IV-Revision ungelöst. Erforderlich ist eine Entflechtung der Invalidenversicherung von der AHV und von den öffentlichen Finanzen. Zur Lösung des Schuldenproblems der IV ist die Frage der Verwendung des Bundesanteils an den überschüssigen Goldreserven zu prüfen. Dabei darf aber eine Verwendung des Goldreservenbestandes zum Schuldenabbau der IV erst in Frage kommen, nachdem eine echte ausgabenseitige Sanierung und eine entsprechende Entflechtung der IV stattgefunden haben. Derzeit werden die IV-Schulden mit dem AHV-Vermögen „kompensiert“, was die effektive Verschuldungshöhe der Schweiz kleiner erscheinen lässt als sie tatsächlich ist. Auch ist damit die internationale Vergleichbarkeit der Verschuldungsquote nicht gegeben, was stossend ist.

## 2. Zum Entwurf und erläuternden Bericht zur IV-Zusatzfinanzierung

Die Sanierungsstrategie der 5.IV-Revision will mit der erneuten Anhebung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte die Schuldenspirale der IV stoppen. economiesuisse erachtet die Sanierung der Invalidenversicherung als dringlich. Sie belastet die Finanzen der öffentlichen Haushalte und den AHV-Fonds. Der Handlungsspielraum wird dadurch für die gesamten Sozialwerke, die öffentliche Hand und für zukünftige Generationen erheblich eingeschränkt.

Die präsentierte Sanierungslösung – Zusatzfinanzierung und 5.IV-Revision – ist aber unausgewogen. Die IV soll zu über 90% über die Beschaffung höherer Einnahmen saniert werden (siehe Folie 1 im Anhang) und dies obwohl das Volk am 16. Mai 2004 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erneut deutlich abgelehnt hatte. Die geschätzten Mehreinnahmen von jährlichen 2,45 Mrd. Franken müssten sowohl die Defizite finanzieren als auch zum langsamen Abbau der bereits vorhandenen Verschuldung beitragen. Vom gesamten Sanierungsvolumen von 3 Mrd. Franken entfallen lediglich 0,27 Mrd. (9%) auf ausgabenseitige Sparmassnahmen, vorausgesetzt diese würden im erhofften Umfang eintreffen, was anzuzweifeln ist (siehe Punkt 3).

### Keine Erhöhung der Mehrwertsteuer

economiesuisse lehnt die Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Sanierung der IV entschieden ab, sofern gleichzeitig keine mindestens entsprechende Steuersenkung bei den direkten Steuern stattfindet. Die Mehrwertsteuer darf nicht dazu missbraucht werden, die überdurchschnittlich steigenden Sozialausgaben zu finanzieren. Das stetige Zuschüssen neuer Einnahmen in die Sozialwerke trägt zur politischen Verdrängung der längst bekannten, zum Teil demografisch bedingten Finanzierungsprobleme bei. Bisher wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die Finanzierung temporärer demografischer Zusatzlasten gebilligt. Die Defizite der IV sind aber nur zu einem geringfügigen Teil demografischer Natur und zur Hauptsache strukturell bedingt. Ab 2014 müsste die Demografie die IV sogar entlasten. Angesichts der noch bevorstehenden Finanzierungslücken in den übrigen Sozialwerken gilt es nun, das strukturelle Finanzierungsproblem der IV von Grund auf ausgabenseitig zu lösen. Wird die Mehrwertsteuer ohne entsprechende steuerliche Kompensation in stetigen Schritten erhöht, um Finanzierungslücken der Sozialwerke zu schliessen, so wird der Arbeits- und Unternehmensstandort erheblich geschwächt. Der in der Botschaft gemachte Verweis auf den im internationalen Vergleich noch eher tiefen Mehrwertsteuersatz ist irreführend, da es im verschärften internationalen Wettbewerb immer wichtiger wird, bestehende Standortvorteile nicht zunichte zu machen. Eine einseitige Erhöhung der Mehrwertsteuer schwächt das Wachstumspotenzial der Schweiz, was letztlich die Finanzierbarkeit der Sozialwerke weiter gefährdet. Die jüngste Studie von economiesuisse „Wettbewerb und Dynamik in der Steuerpolitik“ über die Reformen in den OECD-Ländern zeigt, dass die Schweiz immer mehr unter steuerpolitischen Zugzwang kommt. Daher muss unser Land alles daran setzen, seine Ausgaben – vor allem im Sozialversicherungsbereich – wieder in den Griff zu bekommen und eine konsequente Wachstumspolitik – auch bei den Steuern – zu betreiben. Eine einseitige Mehrwertsteuererhöhung würde dieser Zielsetzung klar widersprechen.

### **Keine Erhöhung der Lohnprozente**

Weder die Variante einer Erhöhung der Lohnprozente um 0,8 Prozentpunkte als „Ersatz“ für die vorgeschlagene Mehrwertsteuererhöhung noch die vorgeschlagene Lohnprozentenerhöhung um zusätzlich 0,1 Prozentpunkte im Rahmen der 5.IV-Revision stellen eine glaubwürdige Alternative dar. Die Arbeitgeber haben bereits mit dem zweifachen Transfer von 3,7 Mrd. Franken von der EO in die IV einen erheblichen zusätzlichen Anteil an die Sanierung der IV geleistet. Eine Anhebung der Lohnnebenkosten ist erwiesenermassen äusserst schädlich für den Arbeits- und Produktionsstandort Schweiz. Angesichts der bereits hohen durchschnittlichen Lohnkosten der Schweiz und des härteren internationalen Wettbewerbs gilt es die Lohnnebenkosten nicht noch weiter zu verteuern. Im Übrigen müssten mit der allgemeinen Erhöhung der Lohnprozente alle Arbeitgeber die hohen Invaliditätskosten mitfinanzieren, obwohl die Wahrscheinlichkeit der Verrentung je nach Branche und Arbeitgeber sehr unterschiedlich ist.

### **Nur eine Sanierung ohne Steuererhöhung**

economiesuisse lehnt eine Sanierung der IV über neue Steuerquellen entschieden ab. Die Stabilisierung der Invalidenversicherung hat in erster Linie ausgabenseitig zu erfolgen. Neue Steuerquellen bringen langfristig keine Lösung des eigentlichen Problems, sondern verringern den Druck zu echten Strukturreformen. Der Sozialstaat Schweiz darf nicht durch teure Einnahmesanierungen ausgehöhlt werden. Die zunehmende Verrentung der Erwerbsbevölkerung ist letztlich sozial nicht mehr zu verantworten und verfehlt die eigentliche Funktion einer echten Invalidenversicherung. Die Revision der IV muss daher einen eindeutigen Netto-Spareffekt aus Leistungsanpassungen und Sparmassnahmen aufweisen. Im Vordergrund muss eine Neuorientierung bei der Rentenzusprechung und der Begriffsdefinition stehen.

Erforderlich für eine echte Sanierung der IV ist eine Entflechtung der IV einerseits von der AHV und andererseits von den öffentlichen Haushalten. Gleiches gilt für die AHV. Die Entflechtung würde zu einer verbesserten Transparenz bezüglich der Finanzierung der Sozialwerke beitragen und ist wichtig im Hinblick auf eine nachhaltige Sicherung der Finanzierung der IV und der AHV. Das Verantwortungsbewusstsein für die anstehenden demografiebedingten Finanzierungsprobleme bei der AHV würde zudem politisch erhöht und der Verteilungskampf für die übrigen Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand entschärft. Da die Invalidenversicherung bereits einen Schuldenberg von rund 6 Mrd. Franken angehäuft hat, müsste für die Bereinigung der bestehenden IV-Schuld eine Sonderübergangslösung gefunden werden. Prüfwert ist dazu die Verwendung des Bundesanteils am Bestand der überschüssigen Goldreserven für den gezielten Schuldenabbau bei der IV, allerdings erst nachdem die entsprechenden ausgabenseitigen nachhaltigen Korrekturen angebracht worden sind. Vorher würde dies ansonsten nur den Druck für echte ausgabenseitige Reformen wegnehmen.

Die Verbuchungspraxis der IV-Schulden ist im Übrigen stossend. Die IV-Schulden werden mit dem AHV-Vermögen „verrechnet“ und erscheinen damit nicht mehr in der Verschuldungsquote. Dieses "window dressing" verfälscht die internationalen Vergleichsstatistiken zur Verschuldungsquote und muss unbedingt korrigiert werden.

### **3. Zum Entwurf und erläuternden Bericht zur 5. IV-Revision**

Die 5.IV-Revision enthält einige interessante Elemente, um den Zuwachs bei den Rentenausgaben einigermaßen zu begrenzen. Allerdings sind die ausgabenseitigen Sanierungsmassnahmen insgesamt völlig ungenügend. Die ausgabenseitigen Entlastungen sind quantitativ eindeutig zu gering und erfolgen zu spät. Gemäss Sanierungsvorschlag sollen die Ausgaben bis ins Jahr 2017 sogar noch stärker steigen als ohne Revision. Die Revision würde aber bis 2025 die Mehrausgaben von durchschnittlich real 1,7% pro Jahr auf lediglich 1,5% sehr moderat begrenzen. Demgegenüber sollen die Einnahmen um real 2,3% pro Jahr wachsen. Die vorgelegte Sanierungsstrategie zielt darauf ab, das bestehende Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben zu über 90% über zusätzliche Steuern auszugleichen. Damit sollen zusätzliche Einnahmenezuwächse wiederum die stark steigenden Leistungen grosszügig alimentieren.

#### **Kein weiterer Rentenzuwachs**

In den Zahlen wird von einem weiteren deutlichen Anstieg des Rentenbestandes ausgegangen. Bis 2025 soll der Rentenbestand selbst mit den Integrationsmassnahmen um gut 20% ansteigen. Die Invaliditätsquote der Schweizer Bevölkerung stieg bereits seit 1990 von 4,0% auf 5% im Jahr 2005 und soll mit der 5.IV-Revision bis 2025 – in ihrem Zuwachs – auf rund 6,5% statt 7,5% begrenzt werden. Die Zielsetzung, die Neuinvalidisierungsrate um 10% einzugrenzen erscheint eindeutig zu wenig ambitiös. In den 90er Jahren ist die Neuinvalidisierungsrate von 0,42% auf rund 0,6% emporgeschneilt. Wir verlangen Massnahmen, welche diese Praxis wieder deutlich korrigieren. Anzustreben ist eine Begrenzung der Neurenten auf die Austritte aus der IV, was in etwa einer Stabilisierung der Invaliditätsquote auf dem heutigen hohen Niveau entspricht. Die Einschränkung der Neuinvalidisierungsrate ist umso dringlicher als die geburtenstarken Jahrgänge heute zwischen 40 und 60 Jahre alt sind – eine Altersspanne, in der die Invalidisierungswahrscheinlichkeit stark zunimmt.

#### **Integrationsmassnahmen müssen sich betriebswirtschaftlich rechnen**

Das Kosten-Nutzenverhältnis zwischen den Integrationsmassnahmen zur Senkung der Verrentungstendenz und der ausgabenseitigen Entlastung ist völlig unbefriedigend (siehe Folie 2 im Anhang). Die Integrationsmassnahmen lösen kurz- und mittelfristig hohe Mehrkosten aus, die ausgabenseitige Entlastung erfolgt erst deutlich später und zahlt sich über die gesamte Periode nicht aus. Dabei sind die ausgabenseitigen Entlastungseffekte mit hoher Unsicherheit verbunden. Es ist offenkundig, dass es Mehrkosten braucht, um die Wiedereingliederung zu fördern und Missbräuche zu bekämpfen. Allerdings sollte bereits innerhalb eines politisch überprüfbaren Zeitraums ein eindeutig positiver Nettogegenwartswert der Integrationsinvestitionen resultieren. Die vorgelegten Zahlen gehen aber von einem negativen Nettogegenwartswert von über einer Milliarde Franken aus. *economiesuisse* begrüsst Massnahmen, welche die Verrentung stoppen. Allerdings müssen sich solche Integrationsinvestitionen auch finanziell für die IV-Finzen lohnen und damit für die öffentlichen Finanzen insgesamt.

### **Weitere Massnahmen notwendig**

Die vorgeschlagenen ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen (Aufhebung der Zusatzrenten, Verzicht auf Karrierezuschlag, Anpassung der IV-Taggelder, Mindestbeitragsdauer 3 Jahre) sind klar zu unterstützen. Insgesamt sind die Massnahmen der 5.IV-Revision aber ungenügend. Es braucht weitere Vorschläge, um das hohe Ausgabenwachstum und die zunehmende Verrentung in den Griff zu bekommen. Auf der Basis des im "Ausgabenkonzept" von economiesuisse aufgelisteten Massnahmenkatalogs zur IV regen wir insbesondere die Prüfung folgender Massnahmen an:

- 1) Überprüfung des Invaliditätsbegriffs und insbesondere eine Einschränkung im Bereich der psychischen Renten. Eine Beschäftigung, auch eine andere und schlechter bezahlte als im erlernten Beruf, ist einer Invalidenrente immer vorzuziehen.
- 2) Zeitlich beschränkte IV-Leistung für Alt- und Neurenten mit der Verpflichtung zur Überprüfung.
- 3) Rentenanpassung gemäss Teuerungsindex für Alt- und Neurenten, sofern er nicht höher ausfällt als der Lohnindex.
- 4) die Verlängerung des Anpassungsrhythmus der Renten.
- 5) Anreizstrukturen für die öffentliche Hand und die ALV. Die Kompetenzen müssen so bestimmt werden, dass für keine Partei Anreiz besteht, Kosten in die IV zu verlagern.
- 6) Frührente statt IV-Leistungen mit entsprechender versicherungstechnischer Rentenkürzung. Die IV darf nicht als Mittel zur vorzeitigen Pensionierung über die Hintertür benutzt werden.

### **4. Ziel bleibt ausgabenseitige Sanierung der IV**

Angesichts der Dringlichkeit der Lösung der IV-Finanzprobleme unterstützt economiesuisse eine rasche Inkraftsetzung der vorgeschlagenen ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen der IV. Die Vorschläge müssen jedoch einerseits verbessert und andererseits um weitere ausgabenseitige Ausgaben massgeblich ergänzt werden. Insbesondere die Integrationsmassnahmen müssen einer genaueren betriebswirtschaftlichen Überprüfung standhalten können. Anzustreben sind weitere ausgabenseitige Korrekturen bei der IV. Eine ausgabenseitige Sanierung der IV bedingt Leistungsanpassungen, hauptsächlich über weniger neue Rentenfälle, aber auch über einen moderateren Zuwachs der Rentenleistungen. Für eine ausgabenseitige Sanierung braucht es bei der prognostizierten Einnahmeentwicklung gemäss Status Quo eine mittelfristige Stabilisierung des heutigen Rentenbestandes.

Gleichzeitig zur nachhaltigen IV-Sanierung soll die IV vom Bundeshaushalt und von der AHV entflochten und auf eine eigene Verantwortungsbasis gestellt werden. Zur Sanierung der bereits aufgelaufenen Schulden ist die Verwendung der überschüssigen Goldreserven prüfenswert, aber erst wenn die ausgabenseitige Sanierung sowie die Entflechtung der IV erfolgreich durchgeführt worden sind. Damit wird sichergestellt, dass nicht einmal mehr einfach die finanziellen Schleusen zugunsten der IV geöffnet werden. Der Druck für dringende notwendige Strukturreformen bleibt somit erhalten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Anliegen und versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

economiesuisse

Dr. R. Ramsauer  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. P. Gentinetta  
Mitglied der Geschäftsleitung

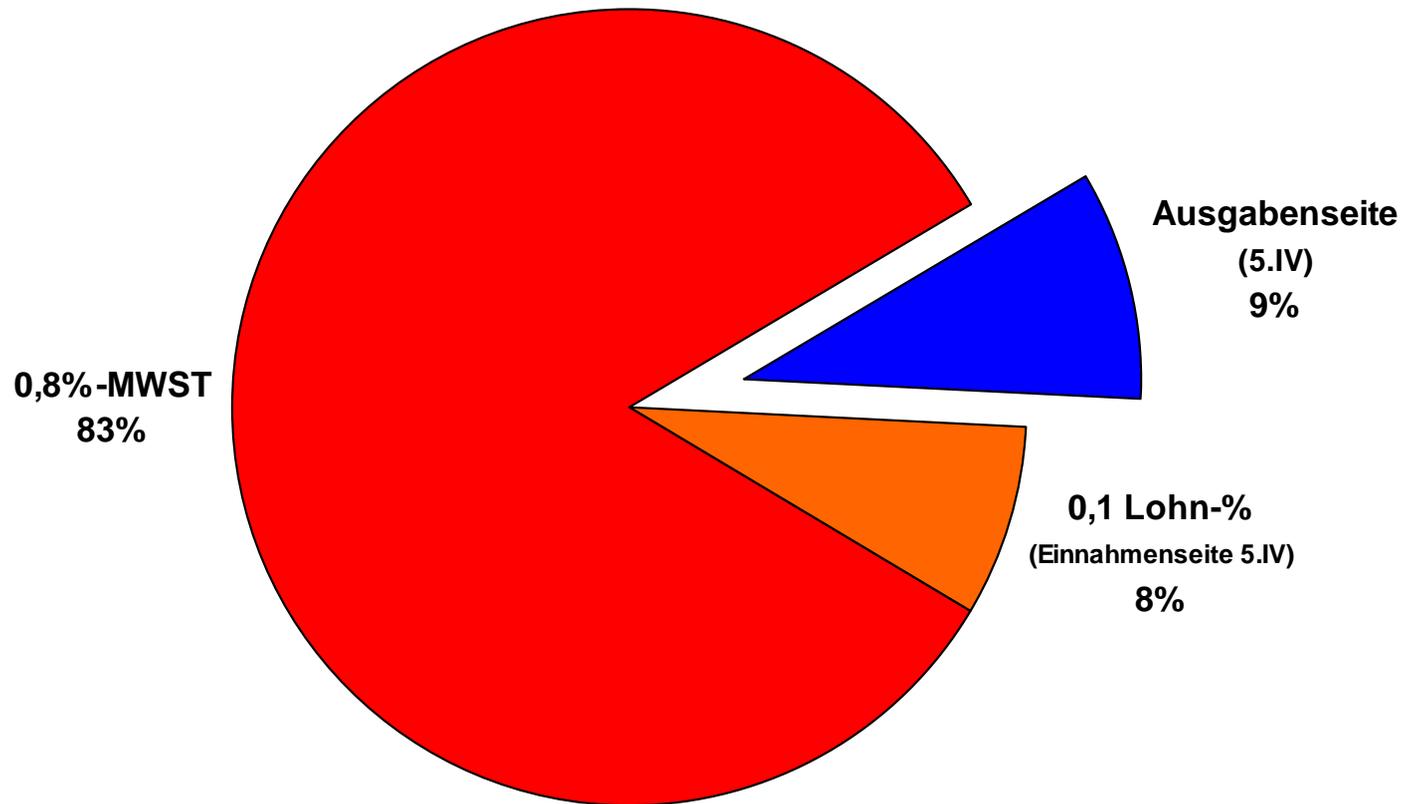
**Kopie an:**  
Bundesamt für Sozialversicherung

# 1. Sanierungsbeiträge gemäss BR

## 5. IV-R und Erhöhung MWST

**Total Sanierung Horizont 2025: ca. 3 Mrd.**

(ordentl. Mehreinnahmen von 3 Mrd. aus gelt. Ordnung nicht einbezogen!)



Quelle: Botschaft S. 99 (5.IV-Revision), S. 115 (MwSt)

# 2. Szenario Bundesrat (5. IV + MWST): Auswirkungen auf IV-Finanzen (real)

