Botschaft zur IV-Revision 6a

Die finanzielle Situation der Invalidenversicherung (IV) hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert. Sie hat Ende 2010 voraussichtlich rund 15.5 Milliarden Franken Schulden, welche die AHV tragen muss. Zur nachhaltigen Sanierung der IV verfolgt der Bundesrat einen ausgewogenen dreistufigen Sanierungsplan:

1. **Schuldenspirale gestoppt, Defizit stabilisiert:** Mit der 4. und der **5. IV-Revision** (in Kraft seit 2004 / 2008), wurde das jährlich steigende Defizit stabilisiert, so dass das Schuldenwachstum gebremst werden konnte. Die Anzahl neuer Renten wurde um rund 45% reduziert, der Bestand an laufenden Renten nimmt ebenfalls ab.
2. **Überbrückungskredit stoppt Aushöhlung von AHV und IV:** Am 27. September 2009 haben Volk und Stände in der Volksabstimmung den 2. Schritt des Sanierungsplans angenommen, die **Zusatzfinanzierung der IV** (2011 bis 2017). Mit einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer wird das Defizit der IV beseitigt. Damit wachsen ihre Schulden nicht mehr weiter an und ihre Rechnung kann von jener der AHV getrennt werden. So muss die AHV nicht mehr für die Fehlbeträge der IV aufkommen. Die Aushöhlung der AHV-Reserve durch die IV wird damit gestoppt. Die Zusatzfinanzierung gibt die Zeit, die es braucht, um sozial vertretbare Ausgabensenkungen vorzubereiten und umzusetzen.
3. **Ausgaben senken, IV nachhaltig sanieren:** Während der Übergangsphase der Zusatzfinanzierung wird die Invalidenversicherung mit der **6. IV-Revision** insbesondere mit Sparmassnahmen nachhaltig saniert, damit sie rechtzeitig mit dem Auslaufen der Zusatzfinanzierung eine nachhaltig ausgeglichene Rechnung hat. Das mit der Botschaft nun vorliegende Massnahmenpaket ist der erste Teil dieser 6. Revision (6a). Es legt ein Schwergewicht darauf, die insbesondere mit der 5. Revision aufgenommenen Anstrengungen zu erweitern und zu verstärken, damit Menschen mit einer Behinderung so weit als möglich eingegliedert werden können. Den zweiten Teil der 6. IV-Revision (6b) soll der Bundesrat noch im laufenden Jahr vorlegen.

Diese Dokumentation orientiert über den dritten Sanierungsschritt, also über die 6. IV-Revision. Sie stellt insbesondere die Revision 6a dar.

Zeitplan und Ablauf der 6. IV-Revision

Die Revision 6a soll rasch umgesetzt werden, damit sich die Kosteneffekte möglichst schnell, nämlich ab dem Auslaufen der Zusatzfinanzierung, voll auswirken. Sie soll 2012 in Kraft treten. Die Revision 6b – mit weniger rasch umsetzbaren Massnahmen – soll auf 2015 in Kraft gesetzt werden.

Mit der 6. IV-Revision erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments, wonach er in einer Botschaft vorschlagen muss, wie insbesondere mit Einsparungen auf der Ausgabenseite die IV saniert werden kann.

Die IV-Revision 6a

Die IV-Revision 6a verfolgt insbesondere zwei Ziele:

- Einführung von Massnahmen, die einen massgeblichen Beitrag zur finanziellen Konsolidierung der IV leisten und den Bedarf an Einsparungen etwa halbieren
- Einführung des Assistenzbeitrages zur Förderung einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung von Menschen mit einer Behinderung (kostenneutral)

Auch dieses Paket richtet sich nach dem übergeordneten Ziel der Eingliederung von Menschen mit einer Behinderung aus, wie dies zuvor bereits die 4. und die 5. IV-Revision getan haben.

a) Eingliederungsorientierte Rentenrevision
➔ *durchschnittliche jährliche Entlastung 2018 bis 2027: 231 Mio. Franken*
Die eingliederungsorientierte Rentenrevision hat die Wiedereingliederung von IV-Rentnerinnen und –Rentnern zum Ziel, bei welchen dies erfolgversprechend erscheint. Damit soll ein bisher praktisch nicht genutztes Potenzial gezielt ausgeschöpft werden.

Zwar werden bereits heute sämtliche zugesprochenen Renten in der Regel alle drei bis fünf Jahre neu überprüft. Im Resultat erfolgt jedoch in weniger als einem Prozent der revidierten Fälle eine Eingliederung. Dies liegt daran, dass das Rentenrevisionsverfahren heute in erster Linie administrativ anhand der vorliegenden Akten erfolgt, was einerseits auf die knappen personellen Ressourcen in den IV-Stellen zurückzuführen ist und andererseits darauf, dass der Gedanke "einmal Rente, immer Rente" nach wie vor stark im System verankert ist. Mit der eingliederungsorientierten Rentenrevision wird ein Paradigmenwechsel eingeleitet, weg von "einmal Rente, immer Rente", hin zu **"Rente als Brücke zur Eingliederung".**

So soll das Rentenrevisionsverfahren künftig differenzierter ausgestaltet werden und insbesondere stärker bezogen auf die persönliche Situation der Rentenbezügerinnen und -bezüger durchgeführt werden. **Ziel ist es, die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit von Rentenbezügerinnen und -bezügern mit Hilfe von gezielten Massnahmen soweit zu verbessern, dass eine Wiedereingliederung möglich wird und die Rente nicht mehr oder nicht mehr ganz benötigt wird.** Ob ein Eingliederungspotenzial vorliegt, wird in einer zweifachen Triage beurteilt. In einem ersten Schritt wird abgeklärt, ob Eingliederungsmassnahmen erfolgsversprechend sein könnten. Ist dies der Fall, erfolgt in einem zweiten Schritt eine vertiefte Abklärung: In einem Assessment wird die persönliche, medizinische, soziale, berufliche und finanzielle Situation der versicherten Person beurteilt. Kommt die IV zum Schluss, dass die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich verbessert werden kann, wenn der/die Rentner/in mit geeigneten Massnahmen gefördert wird, erarbeitet sie zusammen mit ihm/ihr einen Eingliederungsplan.

Den IV-Stellen wird ein Massnahmenpaket zur Verfügung gestellt, welches sie angepasst an die jeweilige Situation einsetzen können. Grundlage bilden die bestehenden Eingliederungsmassnahmen (Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung, Massnahmen beruflicher Art, Hilfsmittel), welche wie folgt erweitert und ergänzt werden:

- Flexibilisierung der Integrationsmassnahmen, indem die Anspruchsvoraussetzungen offener formuliert werden und der Anspruch zeitlich nicht auf ein Jahr beschränkt wird;
- Anspruch auf Beratung und Begleitung während des Eingliederungsprozesses sowie während drei Jahren nach Aufhebung einer Rente;
- Optimierung der Massnahmen beruflicher Art, indem der Arbeitsversuch geregelt und der Einarbeitungszuschuss vereinfacht wird;
- Die Rente wird während des gesamten Eingliederungsprozesses weiter ausgerichtet.

Schliesslich wird eine rechtliche Grundlage für die Überprüfung und Anpassung laufender Renten geschaffen, die vor dem 1. Januar 2008 infolge somatoformer Schmerzstörungen, Fibromyalgie und ähnlichen Sachverhalten zugesprochen wurden. Bei dieser Regelung geht es um die Gleichbehandlung mit Personen, die seit Einführung der 5. IV-Revision gestützt auf ein solches Krankheitsbild nur noch im Ausnahmefall eine Rente erhalten. Allerdings ist die spezielle Situation einer Person, die bereits seit einiger Zeit eine Rente bezieht, bei der Überprüfung in jedem einzelnen Fall zu berücksichtigen und auf dieser Basis zu entscheiden, ob eine Anpassung im konkreten Fall als verhältnismässig erscheint. Für Personen ab 55 Jahren sowie für solche, die seit mehr als 15 Jahren eine Rente beziehen, ist eine Besitzstandsgarantie vorgesehen, da in diesen Fällen eine Widereingliederung faktisch ausgeschlossen sein dürfte. In allen andern Fällen entsteht bei einer Herabsetzung oder Aufhebung der Rente während maximal zwei Jahren ein Anspruch auf Massnahmen zur Wiedereingliederung.

Einen zentralen Bestandteil der eingliederungsorientierten Rentenrevision bildet die dreijährige Auffangregelung im Falle eines Scheiterns einer Wiedereingliederung. In der IV wird bei einer

erneuten gesundheitsbedingten Leistungseinbusse rasch und unkompliziert eine Übergangsleistung ausgerichtet und der Invaliditätsgrad neu geprüft. Bei der 2. Säule bleibt während dieser drei Jahre in jedem Fall, d.h. unabhängig davon, ob eine erneute gesundheitsbedingte Leistungseinbusse eintritt oder nicht, die bisherige Vorsorgeeinrichtung zuständig und die versicherte Person behält gegenüber dieser Einrichtung alle mit der Eigenschaft als invalide/r Versicherte/r verbundenen 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, muss der Arbeitgeber den Versicherungsfall der Krankentaggeldversicherung nicht melden und ist daher von allfälligen Prämienerhöhungen oder einer Kündigung seiner Police geschützt.
- Die versicherte Person wird bei einem Scheitern der Wiedereingliederung während drei Jahren finanziell weitgehend gleichgestellt, wie wenn sie den Schritt der Eingliederung nicht gewagt hätte.
- Dadurch, dass während drei Jahren die bisherige Vorsorgeeinrichtung zuständig bleibt, müssen sich Arbeitgeber, die eine Person nach einer Wiedereingliederung anstellen, während dieser Schutzfrist nicht den Schwierigkeiten aussetzen, die mit dem Anschluss dieser Arbeitnehmenden an ihre eigene Vorsorgeeinrichtung verbunden sind.

Damit wird eine wesentliche Grundlage geschaffen, dass auch die Arbeitgeber einen vermehrten 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 Jahre nach erfolgreicher Eingliederung.

Es wird erwartet, dass innerhalb von sechs Jahren (2012 bis und mit 2017) der Rentenbestand systematisch überprüft werden kann. Als Resultat wird mit einer Reduktion um 12'500 gewichtete Renten gerechnet. Bei diesem Richtwert übersteigen die Einsparungen die Investitionskosten für Massnahmen und die Personalkosten der IV-Stellen bereits vier Jahre nach Inkrafttreten. Die Wirkung der neuen Massnahmen zur Wiedereingliederung wird mit der vorgesehenen Evaluation überprüft.

Künftig soll zudem bereits bei der Zusprache einer **neuen** Rente ein konkreter Revisionszeitpunkt festgelegt werden, zu dem ein allfälliges Wiedereingliederungspotenzial überprüft wird. Während der Rentenphase sollen auch diese neuen Bezüger/innen nach Möglichkeit gezielt in Richtung ihrer Wiedereingliederung begleitet werden. Von dieser eingliederungsorientierten Form der Revision neu entstehender Renten wird eine Reduktion von durchschnittlich rund 300 gewichteten Renten pro Jahr erwartet.

Insgesamt wird mit einer durchschnittlichen jährlichen Entlastung von 231 Millionen Franken (Zeithorizont 2018 bis 2027) gerechnet. **Bei der beruflichen Vorsorge**, bei der der Anspruch auf BVG-Leistungen infolge Invalidität vom Bestehen einer von der IV anerkannten Invalidität sowie vom Grad dieser Invalidität abhängt, **führt die vorgesehene Reduktion von Renten ebenfalls zu Einsparungen.** Gerechnet wird mit frei werdenden Deckungskapitalien von knapp 2,5 Milliarden Franken innerhalb von 6 Jahren.

b) Neuer Finanzierungsmechanismus: Kostenwahrheit im Finanzhaushalt der IV
➔ *durchschnittliche jährliche Entlastung 2018 bis 2027: 195 Mio. Franken*
Heute wird die IV einerseits durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber und anderseits 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, und andererseits, wenn die IV einen Franken an Ausgaben spart, so entlastet das ihre Rechnung auch nur um 62 Rappen. Die restlichen 38 Rappen entlasten die Bundeskasse. Der neue Finanzierungsmechanismus bewirkt, dass der Bund nicht mehr automatisch für Probleme der IV

geradestehen muss, die Anstrengungen der IV zur Sanierung ihrer Rechnung dafür aber auch nicht mehr zu einem grossen Teil der Bundeskasse zugute kommen.

Neu wird der Bundesbeitrag so festgelegt, dass er nicht mehr über den Verlauf der IV-Ausgaben bestimmt wird, sondern im Wesentlichen durch die Entwicklung der Wirtschaft. Als Ausgangswert des Bundesbeitrags wird der Beitrag des Bundes in den Jahren 2010/2011 nach geltender Ordnung zugrunde gelegt. Er wird anhand jener Faktoren indexiert, welche die IV-Ausgaben mitbestimmen, welche die IV selber aber nicht beeinflussen kann (Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung, Demographie). Dieser Revisionsteil war in der Vernehmlassung praktisch unbestritten. Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Konsolidierungsprogramms soll er erst 2014 in Kraft treten, was seine Entlastungswirkung im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage verkleinert.

c) Mehr Wettbewerb bei Hilfsmitteln zugunsten tieferer Kosten
➔ *durchschnittliche jährliche Entlastung 2018 bis 2027: 48 Mio. Franken*
Mit der Verankerung einer gesetzlichen Basis für die Beschaffung von Hilfsmitteln kann die IV nicht nur die bestehenden Instrumente (Tarifverträge, von der Behörde festgesetzte Höchstbeträge, Pauschalen) wirkungsvoller einsetzen, sondern neu auch Vergabeverfahren (z.B. Ausschreibungen) durchführen. Mit Letzteren wird ein echter Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern ermöglicht. Das führt zu einer deutlich kostengünstigeren Beschaffung gewisser Hilfsmittel (z.B. Hörgeräte), bei gleich hoher Versorgungsqualität. Da es nicht darum geht, ein "staatliches Monopol" zu schaffen und überflüssige Strukturen aufzubauen, sondern dem Wettbewerb unter den Anbietern zum Durchbruch zu verhelfen, ist die Einrichtung einer Logistikzentrale nicht mehr vorgesehen. Die neu ermöglichten Vergabeverfahren werden parallel zu den bisherigen Instrumenten zur Verfügung stehen, so dass der Bundesrat für jede Hilfsmittelkategorie die bestmögliche Art der Beschaffung bestimmen kann. Zudem wird die Position der IV gestärkt, indem das Bundesamt für Sozialversicherungen bei den Tarifverhandlungen zusätzliche Vertragspartner einbeziehen kann. So kann es z.B. direkt mit Herstellern verhandeln und nicht nur mit den Abgabestellen eines Produkts.

d) Assistenzbeitrag
Mit dem Assistenzbeitrag wird eine neue Leistung für Menschen mit einer Behinderung eingeführt. Er ergänzt die Hilflosenentschädigung und die Hilfe von Angehörigen und schafft eine Alternative zur institutionellen Hilfe. Menschen mit einer Behinderung sollen künftig für die individuell benötigten Hilfeleistungen selber jemanden anstellen können. Für die anfallenden Kosten erhalten sie von der IV einen Assistenzbeitrag von 30 Franken pro Stunde.

Die Versicherten werden damit in die Lage versetzt, ihre Betreuungssituation vermehrt selbstständig und in eigener Verantwortung zu gestalten. Die stärkere Ausrichtung an den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen verbessert ihre Lebensqualität. Der Assistenzbeitrag schafft bessere Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft und ins Berufsleben zu integrieren, und pflegende Angehörige können zeitlich entlastet werden. Mit dem Assistenzbeitrag können Heimeintritte vermieden, zeitlich verzögert oder rückgängig gemacht werden. Er ist für die IV kostenneutral, weil er gleichzeitig Einsparungen bei der Hilflosenentschädigung ermöglicht.

In der Vernehmlassung wurde verlangt, Assistenzbeiträge auch an Minderjährige und Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit auszurichten. Das würde jedoch beträchtliche Mehrkosten nach sich ziehen. Der Bundesrat soll jedoch die Kompetenz erhalten, diese Ausweitung vorzunehmen, wenn die finanzielle Lage der IV es zulässt. Die von den Kantonen in der Vernehmlassung geäusserte Befürchtung von Mehrkosten zu ihren Lasten teilt der Bundesrat nicht. Die tatsächliche Entwicklung soll aber im Rahmen eines Monitorings beobachtet werden.

e) Weitere Massnahmen
Die IV-Revision 6a enthält verschiedene weitere Anpassungen. Dabei handelt es sich um Korrekturen bzw. um Nachführungen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung der 5. IV-Revision, bzw. der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA): Begrenzung des rückwirkenden Leistungsanspruches auf 12 Monate für Hilflosenentschädigung und Streichung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige im Heim.

Finanzielle Auswirkungen der IV-Revision 6a

Die Revision 6a entlastet die Rechnung der IV im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2027 um rund 500 Mio. Franken jährlich. Damit wird das ab Ende der Zusatzfinanzierungsphase (2011 bis 2017) wieder zu erwartende Defizit der IV etwa halbiert.

Den somit noch notwendigen Beitrag zur nachhaltigen Sanierung der Invalidenversicherung wird die IV-Revision 6b leisten, die noch 2010 vorgelegt werden soll. Die konkreten Vorschläge für weitere Ausgabensenkungen im Rahmen der Revision 6b werden derzeit erarbeitet.

Auskünfte: Nancy Wayland, Leiterin Bereich Entwicklung IV, Bundesamt für Sozialversicherungen
Tel. 031 322 92 09, nancy.wayland-bigler@bsv.admin.ch