

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

IV-Zusatzfinanzierung (BRG 05.053)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Benteli, Marianne
Rohrer, Linda

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Rohrer, Linda 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: IV-Zusatzfinanzierung (BRG 05.053), 2005 - 2009*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Sozialversicherungen	1
Invalidenversicherung (IV)	1

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
IV	Invalidenversicherung
MWST	Mehrwertsteuer
EO	Erwerbsersatzordnung

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
AI	Assurance-invalidité
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
APG	allocations pour perte de gain

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Invalidenversicherung (IV)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.06.2005
MARIANNE BENTELI

Ende Juni verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur 5. IV-Revision und zur Zusatzfinanzierung der stark defizitären IV. Er beschloss dabei, die Massnahmen zur frühzeitigen **Wiedereingliederung in den Erwerbsprozess** weiter zu intensivieren. Komplementär zu diesem Ausbau des Hilfsangebots der IV, und um die Wirksamkeit dieser präventiven Instrumente zu optimieren, soll der Zugang zur IV-Rente an strengere Bedingungen geknüpft werden. Statt der in der Vernehmlassungsvorlage angestrebten Reduktion der jährlichen Neurenten um 10% visiert der Bundesrat nun eine Verringerung um 20% an. Nach seiner Auffassung ist für eine rasche Sanierung der IV eine **Zusatzfinanzierung** unabdingbar, wofür er die MWSt um 0,8 Prozentpunkte anzuheben gedenkt; in der Vernehmlassung war der Erhöhung der MWSt klar der Vorzug gegenüber einer Erhöhung der Lohnbeiträge gegeben worden; allerdings hatten etliche Stellungnahmen insbesondere aus Wirtschaftskreisen und von den bürgerlichen Parteien betont, dass über die Zusatzfinanzierung nur in Kenntnis der effektiv zu erwartenden Entlastungswirkung der 5. IV-Revision befunden werden soll.

Gegenüber der Referenzbasis 2003 (Beginn des IV-Monitorings) gingen die Neurenten bis Ende 2005 um rund 18% zurück; für die Finanzen der IV wird sich das allerdings erst mittelfristig auswirken. Diskussionslos nahm auch der Nationalrat eine Motion (04.3201) des Ständerats an, welche eine frühzeitige Invaliditätsverbeugung verlangt.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2007
MARIANNE BENTELI

Auch wenn die bei der 5. IV-Revision beschlossenen Massnahmen ausgabenseitig zu einer finanziellen Entlastung der Gesamtrechnung führen werden, genügen sie doch nicht, das seit Jahren anhaltende Defizit auszugleichen und die beim AHV-Fonds aufgelaufenen Schulden zu tilgen. Aus diesem Grund hatte der Bundesrat dem Parlament eine Paketlösung vorgeschlagen. Diese sah erstens eine materielle Revision des IV-Gesetzes (IVG) vor, die 2006 von den Räten verabschiedet, und vom Volk nach einem Referendum 2007 gutgeheissen worden war. Zweitens hatte die Regierung eine Erhöhung der Lohnprozente um 0,1 Prozentpunkte auf 1,5% beantragt. Zur **längerfristigen Sanierung der IV-Rechnung** schlug der Bundesrat zudem in einer Zusatzbotschaft vor, den Mehrwertsteuersatz (MWSt) um linear 0,8 Prozentpunkte anzuheben. Gegen den Widerstand des links-grünen Lagers hatten die Räte im Vorjahr das Paket aufgebrochen und beschlossen, sämtliche Finanzierungsbeschlüsse separat zu behandeln.

In der Frühjahrssession scheiterte die Zusatzfinanzierung vorerst im Nationalrat, der in der Gesamtabstimmung die beiden Vorlagen mit 100 zu 77 resp. mit 93 zu 85 Stimmen ablehnte. Dieser Absturz war das Ergebnis taktischer Überlegungen, bei denen die SVP die Hauptrolle spielte. Sie opponierte von Anbeginn weg jeder Zusatzfinanzierung und erreichte mit gezielten Stimmenthaltungen, dass das von der Kommission in Abweichung zum Bundesrat ausgearbeitete Finanzierungskonzept am Ende derart widersprüchlich war, dass es auch von der FDP und der CVP abgelehnt wurde. Die Kommission hatte vorgeschlagen, die Erhöhung der MWSt auf sieben Jahre zu befristen und von der Bedingung abhängig zu machen, dass die materielle 5. IV-Revision in der Volksabstimmung angenommen werde, ein Junktim, welches die Linke erfolglos als „erpresserisch“ anprangerte. Nicht durchsetzen konnte sich das linke Lager auch mit der Forderung, lediglich die Lohnprozente, nicht aber die MWSt anzuheben, um die unteren Einkommen tendenziell zu entlasten und eine obligatorische Volksabstimmung über die Veränderung des Mehrwertsteuersatzes mit ungewissem Ausgang zu vermeiden. Die bürgerliche Mehrheit hielt dem entgegen, eine damit herbeigeführte Verteuerung der Arbeitskosten könnte das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz gefährden. Ganz knapp unterlag die SP ebenfalls mit ihrem Antrag, dass der Bund ab 2008 im Rahmen einer Sonderfinanzierung nicht nur die Zinsen der aufgelaufenen IV-Schulden von knapp CHF 10 Mrd. übernehmen, wie dies die Ratsmehrheit wollte, sondern die Schulden selber abtragen soll.

Durchsetzen konnte sich das links-grüne Lager aber in einem anderen zentralen Punkt. Unter Mithilfe der rein taktisch agierenden SVP gelang es ihm, die Befristung zu

streichen und aus der siebenjährigen MWSt-Erhöhung eine dauerhafte zu machen. Dieser Entscheid liess die Wogen hoch gehen. Die FDP und die CVP warnten vergebens davor, dass die Finanzierung nun nicht mehr mehrheitsfähig und die Volksabstimmung kaum zu gewinnen sei. FDP-Parteipräsident Pelli (TI) ging insbesondere mit der SVP hart ins Gericht. Er beschuldigte sie, die Vorlage zu pervertieren und gleich wie die SP primär Wahlkampf zu betreiben. Die SVP nahm die Vorwürfe gelassen und erklärte, sie werde so oder so jede Zusatzfinanzierung ablehnen; notwendig seien vielmehr weitere ausgabenseitige Massnahmen. In der Gesamtabstimmung votierten schliesslich nur noch die Grünen und die SP für diese unbefristete Zusatzfinanzierung. FDP und CVP liessen sie ohne Bedenken abstürzen, in der Hoffnung, dass der Ständerat das Projekt in ihrem Sinn wieder aufgleisen werde.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.2007
MARIANNE BENTELI

Dies tat die zuständige Kommission des **Ständerates** denn auch im Lauf des Sommers. Sie begnügte sich nicht damit, einfach die gescheiterte MWSt-Erhöhung wieder aufs Tapet zu bringen, sondern strebte nach einem nachhaltigen Sanierungsmodell für die angeschlagene IV. Ihre Ausgangslage war insofern etwas günstiger, als zwischenzeitlich die materiellen Revisionspunkte der 5. IV-Revision in der Volksabstimmung recht deutlich angenommen worden waren. Ihr Lösungsvorschlag wurde sowohl im Plenum als auch von Bundesrat Couchepin mit viel Lob bedacht und von allen politischen Parteien oppositionslos übernommen. Das Modell sieht vor, die MWSt für die Dauer von sieben Jahren zu erhöhen: Den Normalsatz um 0,5 Prozentpunkte auf 8,1%, den reduzierten Satz und den Hotellerie-Satz um je 0,2 Prozentpunkte auf 2,6 bzw. 3,8%. Mit diesen neuen Einnahmen soll das jährliche Defizit von CHF 1,5 bis 1,8 Mrd. gedeckt werden, das die IV voraussichtlich auch nach Inkrafttreten der 5. IV-Revision schreiben wird. Die Steuererhöhung, die Volk und Ständen vorgelegt werden muss und schätzungsweise 2010 wirksam werden könnte, soll mit einer Verselbständigung des IV-Fonds verknüpft werden. Heute werden die Schulden der IV über den gemeinsamen Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO finanziert. Der neu zu schaffende IV-Ausgleichsfonds soll von der AHV eine Starthilfe von CHF 5 Mrd. erhalten. Entgegen früheren Plänen werden die IV-Schulden nicht abgeschrieben, obgleich niemand realistischerweise mit einer Rückzahlung rechnet, sondern bleiben bestehen und müssen zu Gunsten der AHV verzinst werden; zwei Drittel der Zinszahlungen übernimmt der Bund, ein Drittel die IV. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat beide Vorlagen einstimmig an.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.2008
LINDA ROHRER

Der **Nationalrat** startete die Diskussion um den Entscheid des Ständerates vom Vorjahr über die Schaffung eines unabhängigen IV-Fonds mit der Ablehnung eines Minderheitsantrages Maurer (svp, ZH), der die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen wollte, mit dem Auftrag, einen Entwurf auszuarbeiten, welcher einen selbständigen IV-Fonds und EO-Fonds errichtet, hierfür aber keine Mittel aus dem AHV-Fonds verwendet und keine Anpassung der Mehrwertsteuersätze vorsieht. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Minderheitsantrag Rechsteiner (sp, SG), der verlangte, dass der Bund einen Sonderbeitrag von CHF 5 Mrd. an die Entschuldung der IV leisten soll. Zwei Minderheitsanträge waren in Bezug auf Artikel 2 zu klären. Eine Minderheit Bortoluzzi (svp, ZH) forderte, dass der Bund dem Ausgleichsfonds der IV CHF 5 Mrd. als ordentliche Ausgabe aus dem Staatshaushalt überweise. Die Kommission des Nationalrates schlug vor, die Version des Ständerates zu übernehmen, mit der Ausnahme, dass die 5 Mrd. aus dem AHV-Fonds als verzinsliches Darlehen an den IV-Ausgleichsfonds überwiesen werden sollen. Der Nationalrat folgte in dieser Frage seiner Kommission. In Bezug auf die Übernahme des Zinsaufwandes folgte der Nationalrat ebenfalls seiner Kommission und beschloss, dass der Bund nicht wie vom Ständerat beschlossen vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2016 nur zwei Drittel des jährlichen Zinsaufwandes auf dem IV-Verlustvortrag übernimmt, sondern für den gesamten Zinsaufwand aufkommt. Gegen den Willen des links-grünen Lagers präziserte der Nationalrat, dass die 6. IV-Revision neben anderen Vorschlägen auch eine ausgabenseitige Sanierung der IV beinhalten müsse. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 123 zu 54 Stimmen an. Die Opposition kam von Seiten der SVP.⁴

MOTIONDATUM: 19.03.2008
LINDA ROHRER

Die Massnahmen der 5. IV-Revision, welche letztes Jahr nach einem Referendum vom Volk gutgeheissen worden waren, reichen nicht aus, um die IV und deren finanzielle Defizite zu sanieren. Da weitere Spar- und Entlastungsmassnahmen politisch nicht realisierbar und sozial nicht vertretbar waren, erachtete es der Bundesrat als unerlässlich, zusätzliche Einnahmequellen für die IV zu erschliessen. Er schlug daher eine Erhöhung der Lohnprozente um 0,1 Prozentpunkte auf 1,5% vor und zur längerfristigen Sanierung der IV die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um linear 0,8%. Gegen den Widerstand des links-grünen Lagers hatten die Räte 2006 beschlossen, das Paket aufzubrechen und die Finanzierungsbeschlüsse separat von der 5. IV-Revision zu behandeln.

Nachdem der Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung durch Anhebung des Mehrwertsteuersatzes im März 2007 vom **Nationalrat** abgelehnt worden war, fand im Berichtsjahr erneut eine **Eintretensdebatte** in Bezug auf den Vorschlag des Ständerates und dessen Kommission statt. Eine Minderheit Borer (svp, SO) wollte nicht auf den Beschluss eintreten mit der Begründung, dass der Druck auf die Verwaltung aufrechterhalten werden müsse, damit die bereits vorgesehenen Massnahmen effizient umgesetzt werden. Die Mehrheit des Nationalrates war aber der Meinung, dass eine Zusatzfinanzierung notwendig sei und beschloss schliesslich mit 122 zu 64 Stimmen bei 3 Enthaltungen und der Unterstützung aller Fraktionen ausser der SVP das Eintreten. Bei Artikel 196 über die befristete proportionale Mehrwertsteuererhöhung schuf der Nationalrat eine wesentliche Differenz zum Ständerat. Eine Minderheit Schenker (sp, BS) sprach sich für eine befristete proportionale Mehrwertsteuererhöhung aus, sah jedoch eine Anhebung des Normalsatzes um 0,7% statt der vom Ständerat angenommenen 0,5% vor. Diesen Antrag lehnte der Nationalrat mit 59 zu 123 Stimmen ab. Ein weiterer Minderheitsantrag Triponez (fdp, BE) sprach sich in Bezug auf die Höhe des Normalsatzes für 0,4% aus. Diesen von der SVP, der FDP und einer Minderheit der CVP-Fraktion unterstützten Antrag nahm die grosse Kammer mit 95 zu 86 Stimmen an. Die Vorlage passierte die Gesamtabstimmung mit 108 zu 45 Stimmen.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFTDATUM: 27.05.2008
LINDA ROHRER

In der **Differenzbereinigung** ging es vor allem darum, ob der Beitrag von CHF 5 Mrd. gemäss der Variante des Nationalrates als verzinsliches Darlehen oder wie vom Ständerat gefordert als einmalige à-fonds-perdu Zahlung erfolgen sollte. Der Ständerat sprach sich dafür aus, dass im Gegenzug zu der einmaligen Zahlung Artikel 2 so zu ändern sei, dass zwecks Abbaus der IV-Schuld der Betrag, der über das Startkapital von CHF 5 Mrd. hinausgeht, während des Zeitraums der befristeten Mehrwertsteuererhöhung jährlich an den AHV-Ausgleichsfonds überwiesen wird. Da sich die beiden Kammern nicht einigen konnten, wurde eine **Einigungskonferenz** einberufen, welche das Modell des Ständerates befürwortete. Sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat folgten anschliessend den Anträgen der Einigungskonferenz. Der Nationalrat nahm das Bundesgesetz zur Sanierung der IV mit 133 zu 57 Stimmen an und der Ständerat tat dies einstimmig.⁶

MOTIONDATUM: 27.05.2008
LINDA ROHRER

Der **Ständerat** hielt bei Artikel 196 an einer proportionalen Erhöhung der MWSt fest, allerdings wollte er sie nicht ganz so stark anheben, wie er noch im Dezember 2007 beschlossen hatte. Er folgte dem Antrag seiner Kommission, den Normalsatz um 0,4 auf 8%, den reduzierten Satz um 0,1 auf 2,5% und den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um 0,2 auf 3,8% zu erhöhen. Die Minderheitsanträge Fetz (sp, BS), welcher am früheren Beschluss des Ständerates festhalten wollte und Hess (fdp, OW), welcher dem Beschluss der linearen Erhöhung des Nationalrates folgen wollte, lehnte der Ständerat beide ab. Ausserdem formulierte er den Absatz 3 von Artikel 196 neu, um die Vorlage mit der Schaffung eines IV-Fonds zu verknüpfen. Nach der neuen Formulierung kommt die befristete Mehrwertsteuererhöhung nur dann zur Anwendung, wenn ein selbständiger IV-Fonds geschaffen wird, also wenn das Bundesgesetz zur Sanierung der IV in Kraft tritt. Der Nationalrat folgte daraufhin diskussionslos den Beschlüssen des Ständerates. In der **Schlussabstimmung** nahm der Ständerat die Vorlage mit 39 zu 2 Stimmen und der Nationalrat mit 126 zu 58 Stimmen an.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.02.2009
LINDA ROHRER

Die auf Mai angesetzte **Volksabstimmung zur IV**, bei der es darum ging, dass zur Sanierung der IV Geld aus dem Topf der Mehrwertsteuer hätte bezogen werden sollen, wurde aus konjunkturpolitischen Gründen vom Bundesrat **verschoben**. Der Bundesrat hatte befürchtet, dass das Volk die Mehrwertsteuererhöhung für die IV wegen der schlechten Wirtschaftslage ablehnen würde und gab daher dem Parlament die Möglichkeit, den verabschiedeten Bundesbeschluss abzuändern. Parteien und Verbände reagierten mehrheitlich mit Verständnis auf die Verschiebung der Abstimmung, kritisierten aber, dass der Bundesrat keinen konkreten Änderungsvorschlag gemacht hatte. Dieses Vorgehen des Bundesrates war ungewöhnlich und kam in der Vergangenheit höchst selten vor. Der Bundesrat begründete seinen Entscheid damit, dass die Unterstützung von Wirtschaft und Parteien für die Vorlage am Schwinden war.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2009
LINDA ROHRER

Zwar stimmte eine klare Mehrheit von 54,5% für die Vorlage. Das erforderliche Ständemehr wurde jedoch nur mit dem knappsten möglichen Ergebnis (12 zu 11 Stände) erreicht. Dabei zeigte sich ein aus sozialpolitischen Abstimmungen bekannter Graben: Die Westschweiz und die urbanen Kantone der Deutschschweiz stimmten für den Bundesbeschluss, die ländlichen Kantone der Ostschweiz und der Innerschweiz hingegen verwarfen die Vorlage überwiegend. Am klarsten abgelehnt wurde die Zusatzfinanzierung der IV in Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Schwyz. Die meisten Befürworter fanden sich in den Kantonen Genf, Jura und Neuenburg mit jeweils mehr als 60% Ja-Stimmen. Die VOX-Analyse ergab, dass das Stimmverhalten insgesamt stark von **politischen Variablen** geprägt war. Gesellschaftliche Gruppenmerkmale spielten hingegen keine grosse Rolle. Entscheidend war insbesondere die Einordnung in das politische Spektrum. Wer sich Links oder in der Mitte einstuft nahm die Vorlage meist an, wer sich Rechts aussen einstuft, lehnte die Vorlage mit grosser Wahrscheinlichkeit ab. Eindrucksvoll war die Parolenkonformität im Stimmverhalten der Parteianhänger.

Abstimmung vom 27. September 2009

Beteiligung: 40,8%
Ja: 1 112 818 (54,6%) / Stände: 11 2/2
Nein: 926 730 (45,4%) / Stände: 9 4/2

Parolen:

– Ja: FDP, CVP, SP, EVP, CSP, GP, GLP, BDP; eco, SGV, SBV, SGB, TravS.
– Nein: SVP, SD, EDU, FP, Lega.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.09.2009
LINDA ROHRER

Das Volk stimmte mit einer Mehrheit von **54,5% für die Annahme des Bundesbeschlusses über eine befristete Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze**. Unterstützung fand die Vorlage bei der Linken, bei den meisten bürgerlichen Parteien und auch bei den grossen Wirtschaftsverbänden. Für die Befürworter stand vor allem die Sanierung der IV im Zentrum. Viele von ihnen hielten die Zusatzfinanzierung für unvermeidbar und gaben als Hauptmotiv an, dass man, wolle man die IV sanieren, letztlich keine andere Wahl hätte als die Zusatzfinanzierung anzunehmen. Zu den Gegnern der Vorlage gehörten die SVP und die kleineren Rechtsparteien. Sie waren der Meinung, dass man einzig mit einer resoluten Missbrauchsbekämpfung den Schuldenberg der IV abtragen könne. Ausserdem bezweifelten viele, dass es bei einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer bleiben würde und befürchteten, dass diese einen permanenten Charakter erhalten könnte.¹⁰

1) BBl, 2005, S. 4459 ff. und 4623 ff.; AB NR, 2005, S. 143; Presse vom 1.4. und 23.6.05 und vom 21.2.06.

2) AB NR, 2007, S. 359 ff. und 404 ff.

3) AB SR, 2007, S. 1132 ff. und 1138 ff.

4) AB NR, 2008, S. 380 ff. und 405 ff.

5) AB NR, 2008, S. 380 ff. und 405 ff.

6) AB SR, 2008, S. 435, 516 und 532; AB NR, 2008, S. 750 f., 871 f. und 1023.

7) AB NR, 2008, S. 750 f. und 1023; AB SR, 2008, S. 532.; AB SR, 2008, S. 293 ff.

8) Presse vom 29.1.09.

9) BBl, 2009, S. 8721 ff.; Milic, Thomas / Kuster, Stephan / Widmer, Thomas, Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 2009, Zürich 2009.

10) Presse vom 28.9.09.