

**Botschaft  
über die 4. Revision des Bundesgesetzes  
über die Invalidenversicherung, erster Teil  
(4. IV-Revision, erster Teil)**

vom 25. Juni 1997

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf über die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- 1991 P 91.3202 Geburtsgebrechen. Erweiterte Kostenübernahme durch die IV (N 4.10.91, Borel)
- 1991 P zu 91.2012 Integritätsentschädigung in der IV (N 4.10.91, Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Juni 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Koller  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

*Unter den Schwerpunkten und Zielsetzungen der bundesrätlichen Politik 1995–1999 sind u. a. die Sicherung der finanziellen Grundlagen der AHV/IV, die Beseitigung kostentreibender Strukturen und Verfahren im Gesundheitswesen und in der Sozialen Sicherheit erwähnt.*

*Die Botschaft zu der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Erhöhung des Beitragssatzes in der IV um 2 Lohnpromille auf 1,4 Prozent – unter gleichzeitiger Senkung des Beitrages an die Erwerbsersatzordnung um 2 Lohnpromille – basierte auf der Jahresrechnung 1992 und den ersten Trends für 1993. In Wirklichkeit ist das jährliche Defizit der IV gegenüber den ursprünglichen Annahmen zusätzlich um rund 75 Millionen Franken angestiegen. Die per Ende 1996 aufgelaufenen Schulden der Versicherung von 1,58 Milliarden Franken sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass die steigenden Rentenausgaben nur ungenügend durch entsprechende Beiträge der Versicherten und der Arbeitgebenden finanziert wurden. Die ungünstige Finanzierungssituation wurde verschärft durch die linearen Beitragskürzungen des Bundes von 5 Prozent in den Jahren 1993–1995.*

*Angesichts dieser Verschlechterung der finanziellen Situation der IV besteht das vorrangige Ziel der vierten IV-Revision in der finanziellen Konsolidierung der Versicherung. Diese soll Massnahmen zur Senkung und zur Steuerung der Ausgaben, aber auch zur Erhöhung der Einnahmen der Invalidenversicherung beinhalten. Weiter sollen die Leistungen der IV überprüft, die Aufgaben zwischen IV, Bund und Kantonen entflochten und das Verfahren vereinfacht werden. Massnahmen, die rasch umgesetzt werden können, sollen vorgezogen werden. Der Bundesrat will deshalb die 4. IV-Revision in zwei Etappen verwirklichen. Er beabsichtigt demzufolge, zwei Botschaften zur 4. IV-Revision vorzulegen.*

*Mit der vorliegenden Botschaft zum ersten Teil der vierten IV-Revision schlägt der Bundesrat drei Massnahmenpakete vor:*

### 1. Sparmassnahmen in der IV

*Analog zur 10. AHV-Revision soll die Zusatzrente für die Ehepartnerin oder den Ehepartner auch in der IV aufgehoben werden. Von dieser Massnahme sind jedoch nur Neurentner/innen betroffen. Für bisherige Bezüger/innen der IV-Zusatzrente wird in einer Übergangsregelung der Besitzstand bis zum Erlöschen des Anspruchs durch Wegfall einer oder mehrerer Anspruchsvoraussetzungen gewährt.*

*Weiter will der Bundesrat die Viertelsrenten aufheben und die Härtefallrenten, welche in finanziellen Härtefällen bei einem Invaliditätsgrad zwischen 40 und 50 Prozent zur Ausrichtung gelangen, in das System der Ergänzungsleistungen überführen. Wie die Zusatzrenten sollen die bestehenden Viertelsrenten bis zu deren automatischem Erlöschen weitergewährt werden.*

### 2. Erste Massnahmen im Bereich der Kostensteuerung

*Mit der Revision sollen die nötigen Vorkehrungen für einen gezielten Einsatz der finanziellen Mittel der IV getroffen werden. Dazu gehören die Einführung der Bedarfsplanung für Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten für Behinderte sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung von statistischen Erhebungen und Wirkungsanalysen durch die IV.*

### 3. Erste Massnahmen zur Zusatzfinanzierung

Allein mit den Spar- und Steuerungsmaßnahmen kann der Finanzhaushalt nicht wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Sanierung der IV verfolgt zwei Ziele: einen Abbau der aufgelaufenen Schulden sowie – in einem weiteren Schritt – die Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der laufenden Ausgaben der Versicherung.

Der Bundesrat will erste Massnahmen zur Zusatzfinanzierung so schnell als möglich umsetzen. Zu diesem Zweck unterbreitet er dem Parlament im Sonderverfahren zwei allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, welche eine Zusatzfinanzierung der IV durch Heranziehen finanzieller Mittel der heute überfinanzierten Erwerbersatzordnung vorsehen. Geplant ist eine einmalige Verlagerung von Kapital in der Höhe von 2,2 Milliarden Franken vom Ausgleichsfonds der Erwerbersatzordnung auf die Rechnung der IV beim Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie eine befristete Erhöhung des Beitragssatzes der IV auf Kosten des Beitrags an die Erwerbersatzordnung um 1 Lohnpromille. Dieses Promille soll per 2005 an die EO zurückübertragen werden. Mittels zweier allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse ist es möglich, dass diese Finanztransfers von der EO zur IV bereits auf Anfang 1998 wirksam werden.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die IV zur mittel- und längerfristigen Gesundung ihres Finanzhaushaltes weitere Einnahmen benötigen wird. Er will sich jedoch in einem ersten Schritt auf die Zusatzfinanzierung durch den Beizug von EO-Mitteln beschränken.

Weitere Revisionspunkte des ersten Teils, welche sich nicht direkt aus dem Hauptziel der Revision ergeben, sind die Präzisierung des Invaliditätsbegriffs durch eine ausdrückliche Erwähnung der psychischen Gesundheitsschäden im Gesetz, die Anpassung der Vorschriften über den Entzug oder die Kürzung von Geldleistungen an die Praxis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, die Einführung eines Schiedsgerichts für Tarifstreitigkeiten (auf Gesetzesstufe), der Ersatz des geltenden Anhörungsverfahrens durch ein Einspracheverfahren sowie neue, Rechtspflegebestimmungen im Bereich der kollektiven Leistungen.

Die Realisierung des ersten Teils der vierten IV-Revision bringt der IV insgesamt folgende jährlichen Mehreinnahmen und Einsparungen:

Ab 1998:

Mehreinnahmen infolge der Verschiebung eines Lohnpromilles von der EO zur IV per 1998 von 225 Millionen Franken pro Jahr.

Ab 1999:

Einsparungen infolge der Sparmassnahmen von 94 Millionen Franken pro Jahr (Durchschnitt der ersten sechs Jahre).

Von diesen Massnahmen profitieren auch der Bund und die Kantone, da sich der Beitrag des Bundes an die IV gemäss gesetzlicher Regelung auf 37,5 Prozent und derjenige der Kantone auf 12,5 Prozent der Ausgaben beläuft. Die Einsparungen der öffentlichen Hand reduzieren sich jedoch um die Mehrkosten bei den Ergänzungsleistungen infolge Überführung der Härtefallrenten in die EL (3 Mio. Fr. pro Jahr für den Bund, 11 Mio. Fr. pro Jahr für die Kantone).

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

### 111 Grundlagen der IV

#### 111.1 Verfassungsauftrag

Gemäss Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung (BV; SR 101) richtet der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Die Durchführung der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone. Gemäss Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 7 BV fördert der Bund die Eingliederung Invaliden und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invaliden. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der eidgenössischen Versicherung heranziehen.

Die IV stellt eine obligatorische Grundversicherung dar und ist – wie die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) – der ersten Säule des schweizerischen Vorsorgesystems zuzuordnen. Für den Bundesrat stellt die in der Schweiz geltende Drei-Säulen-Konzeption ein nach wie vor sinnvolles Vorsorgeprinzip dar, das auch in Zukunft beizubehalten sei <sup>1)</sup>.

#### 111.2 Sinn und Zweck der IV

Die IV hat in erster Linie die Beseitigung oder Milderung der Auswirkungen eines Gesundheitsschadens auf die Erwerbsfähigkeit versicherter Personen und nicht die Verbesserung einer gesundheitlichen Beeinträchtigung zum Zweck. Im Vordergrund steht das Ziel der Eingliederung ins Erwerbsleben bzw. in den ursprünglichen Arbeitsbereich, während die Ausrichtung von Geldleistungen erst an zweiter Stelle kommt. Es gilt also das Prinzip «Eingliederung vor Rente». Eingliederungsmassnahmen sollen ferner nicht nur gewährt werden, wenn bereits eine Erwerbsunfähigkeit besteht, sondern schon dann, wenn eine solche mit Sicherheit unmittelbar bevorsteht, d. h. in absehbarer Zeit damit gerechnet werden muss <sup>2)</sup>. Leistungen der IV infolge unmittelbar drohender Invalidität gewinnen heute, insbesondere im Zusammenhang mit der Sucht- und der Arbeitslosenproblematik, zunehmend an Bedeutung. Bereits in der Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung im Jahr 1958 wurde ausgeführt, dass das Anwendungsgebiet der IV von anderen Zweigen der Sozialen Sicherheit klar abzugrenzen sei <sup>3)</sup>. Dieser Beschränkung der Invalidenversicherung kommt heute – insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung der Invalidität von der Arbeitslosigkeit, der Sozialhilfeabhängigkeit oder von Krankheit – vermehrt Bedeutung zu. Dieser Abgrenzungsgedanke

<sup>1)</sup> In Artikel 102 des Entwurfs für eine neue Bundesverfassung ist das Drei-Säulen-System ausdrücklich erwähnt (vgl. Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff.).

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Botschaft vom 24. Oktober 1958 zum Entwurf eines BG über die Invalidenversicherung, BBl 1958 II 1152.

<sup>3)</sup> Siehe Fussnote 2.

ist zu ergänzen mit dem zunehmenden Bedürfnis nach Koordination zwischen den verschiedenen Zweigen der Sozialen Sicherheit.

## 112      **Notwendigkeit und Ziele der vierten IV-Revision**

Die finanzielle Situation der IV gibt seit Jahren immer wieder neu Anlass zu Besorgnis. Seit Ende der 70er Jahre hielten sich die Einnahmen und Ausgaben der Versicherung nicht mehr konstant die Waage, sondern gerieten wiederholt ins Ungleichgewicht. Weitere Faktoren, wie z. B. die wirtschaftlichen oder konjunkturellen Verhältnisse, die Fortschritte in Technik und Medizin oder die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, verstärkten die Notwendigkeit und Dringlichkeit, mittels einer weiteren Revision der IV geeignete Massnahmen zu treffen. Revisionswünsche kamen von Seiten der betroffenen Behinderten<sup>4)</sup>, aber auch aus den Reihen des Parlaments. Mit der Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK SR) vom 28. September 1994<sup>5)</sup> wurde der Bundesrat aufgefordert, «die sich rasch zuspitzende Problematik der IV unter Einbezug aller wirtschaftlichen und sozialen Faktoren grundsätzlich anzugehen und den eidgenössischen Räten baldmöglichst Massnahmen vorzuschlagen, die erstens das System im allgemeinen und die administrativen Abläufe im besonderen radikal vereinfachen, zweitens eine wesentlich bessere Abstimmung und Zusammenarbeit mit den übrigen Zweigen der Sozialversicherung gewährleisten, drittens die stark divergierende Anwendung der IV in den Kantonen vereinheitlichen und den Vollzug straffen, viertens eine finanzielle Konsolidierung der IV herbeiführen, ohne dass einfach zum Mittel von Mehreinnahmen gegriffen wird, und fünftens auch in wirtschaftlich schwieriger Zeit wirkungsvolle Integrationsmassnahmen für Behinderte nach dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente» ermöglichen sollen». Das Anliegen der Förderung einer umfassenderen Eingliederung behinderter Menschen findet sich ebenfalls im Postulat Ruf vom 23. Juni 1995<sup>6)</sup>.

Der vierten IV-Revision als Ganzes liegen drei Hauptzielsetzungen zu Grunde:

– *Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der IV*

Diesem Ziel ist oberste Priorität einzuräumen. Hierzu gehören sowohl die nachstehenden Sparmassnahmen auf der Ausgabenseite als auch die unter dem Titel «Zusatzfinanzierung» vorgeschlagenen Massnahmen auf der Einnahmenseite. Ferner sind hier die Massnahmen mit kostendämpfendem Charakter zu erwähnen. Innerhalb der Revision sollen die notwendigen Rahmenbedingungen für einen gezielten und wirkungsvollen Einsatz der Versicherungsgelder (Kostensteuerung) geschaffen werden.

– *Überprüfung des formellen Invalidenversicherungsrechts*

Ein weiteres Anliegen der Revision stellen qualitative Verbesserungen im Verfahrensrecht dar. Dazu gehören die im Rahmen des ersten Teils geplante Einführung eines Schiedsgerichtes für Tarifstreitigkeiten sowie die Einführung eines Einspracheverfahrens. Im zweiten Teil wird sodann zu analysieren sein, inwiefern die innerhalb der 3. IV-Revision gesteckten Ziele betreffend vermehrter Effizienz, Transparenz und Bürgernähe erreicht worden sind bzw. welche Verbesse-

<sup>4)</sup> Vgl. Bericht der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK zu einer 4. IVG-Revision vom Dezember 1992.

<sup>5)</sup> Motion SGK SR 94.3377

<sup>6)</sup> Postulat Ruf 95.3337

rungen noch realisiert werden können. Ein wichtiger Revisionspunkt ist schliesslich die klare Verteilung von Verantwortung und Finanzierung zwischen der IV, dem Bund und den Kantonen.

– *Überprüfung des materiellen Invalidenversicherungsrechts*

Während die dritte IV-Revision lediglich organisatorische und verfahrensrechtliche Aspekte der Invalidenversicherung betraf, erstreckt sich die 4. IV-Revision auch auf die Überprüfung verschiedener Bereiche des materiellen Rechts. Bei einzelnen Leistungen, z. B. im Bereich der beruflichen Weiterbildung, ist ein beschränkter Ausbau denkbar.

## **113 Kostenentwicklung in der IV**

### **113.1 Entstehung des finanziellen Ungleichgewichts und Erhöhung des IV-Beitragssatzes im Rahmen der zweiten IV-Revision**

Mit der 8. AHV-Revision wurden die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Basisleistungen der AHV und der IV ausgebaut. Die Leistungsverbesserungen wurden mit einer zweistufigen Erhöhung des Beitragssatzes für die AHV und die IV (IV-Beitragssatz 1973 von 0,6 auf 0,8%, 1975 auf 1,0%) ermöglicht. Die mit der achten AHV-Revision vorgenommene starke Rentenerhöhung bewirkte, dass die Ausgaben der IV rasch deren Einnahmen überstiegen. Erstmals seit Bestehen der Invalidenversicherung war deren finanzielles Gleichgewicht nicht mehr gewahrt.

In der zweiten Stufe der 2. IV-Revision, welche am 1. Januar 1988 in Kraft trat, wurde dem Bundesrat die Kompetenz zur Erhöhung des IV-Beitragssatzes von 1 auf höchstens 1,2 Prozent übertragen. Diese Massnahme diente nicht allein der Finanzierung der in dieser Revision eingeführten Verbesserungen, sondern war auch zum Ausgleich der bisherigen Defizite der IV erforderlich. Der Bundesrat schöpfte seine Kompetenz durch die Erhöhung des IV-Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte bereits auf den 1. Januar 1988 voll aus. Dadurch nahm die IV 1988 gegenüber 1987 27,7 Prozent mehr Beiträge der Arbeitnehmenden und -gebenden ein. Um den gesamten Beitragssatz für die eidgenössischen Sozialwerke nur geringfügig zu verändern, wurde gleichzeitig der Beitrag an die Erwerbsersatzordnung (EO) von 0,6 auf 0,5 Prozent gesenkt. Die im Rahmen der 2. IV-Revision vorgenommene Erhöhung des Beitragssatzes bewirkte, dass die IV ab 1990 wieder positive Rechnungsabschlüsse aufwies. Die Schulden der IV in der Höhe von 720 Millionen Franken beim Ausgleichsfonds der AHV konnten per Ende 1992 in ein Guthaben von 240 Millionen Franken umgewandelt werden<sup>7)</sup>.

### **113.2 Erhöhung des IV-Beitragssatzes auf den 1. Januar 1995 und seitherige Entwicklung**

Nach Abschluss der 2. IV-Revision zeichnete sich ein neuer Ausgabenanstieg ab. Die Ausgaben für Rentenleistungen stiegen in den Jahren 1988–1992 um 36,6 Prozent. Weiter brachte der als erster Teil der 10. AHV-Revision auf den 1. Januar 1993 bzw. 1. Januar 1994 in Kraft gesetzte Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 über Leistungsverbesserungen in der AHV und IV sowie ihre Finanzierung durch

<sup>7)</sup> Vgl. dazu Botschaft vom 29. November über die Erhöhung des IV-Beitragssatzes, BBl 1994 I 1.

die neue Rentenformel und die Anrechnung von Erziehungsgutschriften für geschiedene Rentnerinnen höhere AHV- und IV-Renten mit sich. Auch im Bereich der Eingliederungsmassnahmen – infolge der Errungenschaften in der Medizin und im Hilfsmittelsektor, aber auch aufgrund einer veränderten Einstellung der Gesellschaft gegenüber den Behinderten – sowie im Bereich der kollektiven Leistungen war zwischen 1988 und 1992 eine steigende Kostenentwicklung zu verzeichnen. Die lineare Beitragskürzung des Bundes in den Jahren 1993–1995 von 5 Prozent<sup>8)</sup> wirkte sich zusätzlich belastend auf die Rechnung der IV aus. Schliesslich ist die mit der 10. AHV-Revision erfolgte zweistufige Erhöhung des Rentenalters für die Frauen ab dem Jahr 2001 bzw. 2005 zu erwähnen, welche jedoch eine untergeordnete Rolle für die defizitäre Lage der IV spielen dürfte.

Schon ab 1993 resultierten in der IV-Rechnung wieder Fehlbeträge. Anfang 1995 wies das Kapitalkonto der IV einen Negativsaldo von 800 Millionen Franken aus. Angesichts des wachsenden Defizites wurde der Beitragssatz der IV deshalb per 1. Januar 1995 von 1,2 auf 1,4 Lohnprozente angehoben. Im gleichen Zuge wurde der Beitrag an die Erwerbsersatzordnung um 2 Lohnpromille gesenkt, so dass sich für die Versicherten und die Wirtschaft keine Mehrbelastung ergab.

Die defizitäre Lage der IV liess sich – wie befürchtet – auch mit der neuerlichen Beitragssatzerhöhung auf 1,4 Lohnprozente nicht beseitigen. Ende 1996 belief sich die Schuld der IV beim Ausgleichsfonds der AHV auf 1,58 Milliarden Franken.

**Einnahmen und Ausgaben der IV sowie Stand des Kapitalkontos 1970–1996**  
(zu laufenden Preisen)  
(Beträge in Mio. Fr.)

*Tabelle 1*

	1970	1980	1990	1994	1995	1996
<i>Einnahmen, Total</i>	596	2111	4412	5771	6483	6886
Beiträge der Versicherten und der Arbeitgebenden	299	1035	2307	2634	3131	3148
Beiträge der öffentlichen Hand	296	1076	2067	3078	3285	3657
– Bund	222	807	1550	2279	2432	2742
– Kantone	74	269	517	799	853	914
Einnahmen aus Regress	–	0	38	59	67	82
Ertrag der Anlagen, Kapitalzinsen	1	–	–	–	–	–
<i>Ausgaben, Total</i>	593	2151	4133	6396	6826	7313
Geldleistungen	365	1440	2607	3944	4238	4462
Kosten für individuelle Massnahmen	158	347	702	1046	1136	1181
Beiträge an Institutionen und Organisationen	51	288	684	1189	1196	1367

<sup>8)</sup> Vgl. Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993–1995, AS 1993 335.

	1970	1980	1990	1994	1995	1996
Durchführungs- und Verwaltungskosten	19	59	127	185	200	229
Kapitalzinsen	–	17	13	32	56	74
<i>Differenz</i>						
Einnahmen/Ausgaben	3	–40	279	–625	–343	–427
<i>Kapitalkonto</i>	76	–356	6	–805	–1148	–1575

Die Ausgaben für IV-Renten variierten in der Vergangenheit stark mit der wirtschaftlichen Entwicklung: Je kleiner das Wachstum des Bruttoinlandprodukts im Vergleich zum Vorjahr war, desto höher fiel die Zunahme bei den Ausgaben für Renten aus. Zudem erhöhten sich die Ausgaben der IV bei tiefem Wirtschaftswachstum markant, gingen aber in Zeiten wirtschaftlicher Entwicklung nicht im selben Mass wieder zurück<sup>9)</sup>.

## 114 Analyse der heutigen finanziellen Situation

### 114.1 Kostenentwicklung

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung verschiedener Ausgabenposten von 1993 bis 1996, aufgeteilt auf die einzelnen Leistungen der IV:

#### Entwicklung der Ausgaben in der Invalidenversicherung im Vergleich zu den Beiträgen und zur Minimalrente von 1993–1996

(Beträge in Mio. Fr.)

Tabelle 2

	1993	1994	1995	1996	Veränderungen 1993/1996 in Prozenten
Renten	3264	3520	3796	4008	22,8
Taggelder	277	307	319	329	18,8
Total ohne Renten, Taggelder und Zinsen	2439	2536	2655	2903	19,0
<i>Total IV-Ausgaben, ohne Zinsen</i>	5980	6363	6770	7240	21,1
Hilflosenentschädigungen	112	115	121	124	10,7
Medizinische Massnahmen	328	310	339	352	7,3
Massnahmen beruflicher Art	199	218	238	247	24,1
Beiträge für Sonderschulung und hilflose Minderjährige	293	304	321	329	12,3

<sup>9)</sup> Vgl. Bericht der IDA FiSo vom Juni 1996 über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, Seite 28.



	1993	1994	1995	1996	Veränderungen 1993/1996 in Prozenten
Hilfsmittel	136	149	168	179	31,6
Reisekosten	61	67	73	77	26,2
Baubeträge	133	139	146	137	3,0
Betriebsbeiträge	852	898	910	1067	25,2
Beiträge an Dachorganisationen und Ausbildungsstätten	131	142	130	151	15,3
Durchführung und Verwaltung	184	185	200	229	24,5
<b>Beiträge</b>					
– der Versicherten und der Arbeit- gebenden	2637	2634	3131	3148	19,4
– der öffentlichen Hand	2878	3062	3258	3620	25,8
<b>Kapitalkonto: Stand Ende Jahr</b>					
	-180	-805	-1148	-1575	
<b>Monatliche Minimalrente in Franken (bei vollständiger Beitragsdauer)</b>					
	940	940	970	970	3,2

Während die Beiträge der Versicherten von 1993–1996 um 19 Prozent angestiegen sind (von 2637 Mio. auf 3148 Mio. Fr.), fallen in der gleichen Zeitspanne die Ausgaben der Versicherung (ohne die Schuldzinsen) 21 Prozent höher aus (Anstieg von 5980 Mio. auf 7240 Mio. Fr.). Innerhalb von drei Jahren sind die Ausgaben also 2 Prozentpunkte stärker gewachsen als die Beiträge, obwohl es sich um eine Zeitspanne mit nur einer Rentenanpassung handelt. Dabei ist insbesondere zu vermerken, dass die Rentenausgaben stärker gestiegen sind als die übrigen Ausgaben, nämlich um 23 Prozent (von 3264 Mio. auf 4008 Mio. Fr.) gegenüber 19 Prozent (von 2439 Mio. auf 2903 Mio. Fr.).

#### 114.2 Kostenentwicklung im Bereich der Renten und mögliche Ursachen für das starke Ausgabenwachstum

Im Zeitraum 1993–1996 stiegen die Rentenausgaben jährlich um durchschnittlich 7,08 Prozent. Eine Untersuchung der Ursachen, welche zur Steigerung dieser Ausgaben geführt haben<sup>10)</sup>, ergibt folgendes Bild:

<sup>10)</sup> Vgl. Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung in Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausgleichsstelle Genf (ZAS); Ergebnisse veröffentlicht in der Zeitschrift CHSS 6/1995, S. 321 ff.

Auswirkung ausgewählter Ursachen auf die Rentenausgaben  
in der IV 1993–1996

Tabelle 3

Ursachen	1993–1996 durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in Prozenten
– Zunahme der Anzahl IV-Rentnerinnen und -Rentner	5,01
– infolge demographischer Veränderungen	1,12
– infolge vermehrter Invalidierungen, verminderter Reaktivierung oder höherer Lebenserwartung	3,89
– Anspruch (Veränderungen in der Zusammensetzung der Renten infolge veränderter Familienverhältnisse, z. B. zusätzliche Kinderrenten)	0,08
– Erhöhung der Durchschnittsrente (infolge gestiegener Durchschnittseinkommen, welche als Basis für die Rentenberechnung dienen)	0,88
Total ohne Rentenerhöhungen	5,97
Rentenerhöhungen (Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung)	1,05
Zunahme der Rentenausgaben nominal <sup>11)</sup>	7,08

Diese Berechnungen zeigen, dass vom hohen Wachstum der Anzahl IV-Rentnerinnen und -Rentner von 5,01 Prozent lediglich rund ein Fünftel durch die veränderten demographischen Verhältnisse (Zunahme der Bevölkerung im Alter von 18 bis 62/65 Jahren; Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung) verursacht wurde. Der grössere Teil ist zurückzuführen auf eine Zunahme bei den Invalidierungen – d. h. der Wahrscheinlichkeit von Personen, invalid zu werden und einen Rentenan-spruch zu erwerben<sup>12)</sup> –, auf eine sinkende Zahl von Rentenbezüglerinnen und -bezügern, welche wieder ins Erwerbsleben eingegliedert werden können, sowie auf die steigende Lebenserwartung bzw. tiefere Sterblichkeitsrate der Invaliden. Die Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen, ist demzufolge in den letzten Jahren gestiegen. Aus dieser Statistik ist somit ersichtlich, dass bei einer unveränderten Bevölkerung immer mehr Personen eine Rente beziehen, was gleichbedeu-tend mit einem steigenden Invaliditätsrisiko ist.

Betrachtet man nicht nur die gestiegenen Rentenausgaben, sondern die absolute Anzahl der Neurentnerinnen und Neurentner sowie deren Gründe für den Bezug einer IV-Rente im Jahr 1993, so ergibt sich folgendes Bild:

<sup>11)</sup> Die durchschnittliche jährliche Veränderung der Rentenausgaben ergibt sich aus der Multiplikation des Faktors «Total ohne Rentenerhöhungen» (1+0,0597) mit dem Faktor «Rentenerhöhungen» (1+0,0105).

<sup>12)</sup> Zum Begriff der Invalidität wird auf Ziffer 111.2 verwiesen.

Gründe für Neuberentungen	Anzahl Personen	
	absolut	prozentual
Neue Rentenbezüger/innen 1993	23 770	100
Ersatz abgehender Renten	17 470	74
demographische Veränderungen	2 100	9
invalid gewordene Arbeitslose	750	3
andere Gründe	3 450	15

Von den rund 24 000 Neurenten im Jahr 1993 ersetzten rund drei Viertel abgehende Renten. Für weitere 9 Prozent neuer IV-Rentnerinnen und -Rentnern waren demographische Gründe (Veränderung der Altersstruktur) massgebend, und 3 Prozent der Personen waren vor der Berentung arbeitslos. Für 15 Prozent der Neurentnerinnen und -rentner, also rund 3500 Personen, waren andere Gründe für die Festsetzung der IV-Rente massgebend. Diese können im heutigen Zeitpunkt – mangels entsprechender Analysen und Erfassung der diesbezüglichen Daten – noch nicht sicher genannt werden. Es bestehen lediglich Vermutungen und Erklärungsversuche, welche wissenschaftlich noch nicht belegt sind. Ziel ist es, das Phänomen der Zunahme der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger systematisch auf seine verursachenden Faktoren zu untersuchen, um im Anschluss daran geeignete Massnahmen gegen die steigende Zahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner prüfen zu können (vgl. Ziff. 114.4).

Die obigen Tabellen lassen des weiteren darauf schliessen, dass die Arbeitslosigkeit wohl einen Einfluss auf die Entwicklung der Zahl der neuen IV-Rentenbezüger/innen hat, jedoch möglicherweise in geringerem Masse, als bisher allgemein angenommen wurde. Gemäss den aufgezeigten Zahlen werden nur wenige Arbeitslose direkt während oder nach ihrer Arbeitslosigkeit invalid. Die Gruppe der invalid gewordenen Arbeitslosen ist somit nicht die alleinige Erklärung für den festzustellenden Anstieg der IV-Rentnerinnen und -Rentner. Es fragt sich indessen, ob der Zeitraum der Untersuchung nicht zu kurz ist, um auch längerfristige Auswirkungen der Arbeitslosigkeit zu erfassen.

### 114.3 Kostenentwicklung im Bereich der kollektiven Leistungen

Auch im Bereich der Betriebsbeiträge an Institutionen und Organisationen ist eine deutliche Kostensteigerung festzustellen (zwischen 1993 und 1996: 25,2% bei den Institutionen, 15,3% bei den Organisationen; vgl. Tabelle 2 in Ziff. 114.1). Inwieweit diese Steigerung allein auf die Erweiterung oder zusätzlich auch auf die Verteuerung des Angebotes zurückzuführen ist, kann aufgrund der bestehenden Daten-

<sup>13)</sup> Die Zahlen wurden im Zusammenhang mit einer internen Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung in Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausgleichsstelle Genf (ZAS) ermittelt; die Ergebnisse der Studie wurden veröffentlicht in der Zeitschrift CHSS 6/1995, S. 321 ff.

lage nicht ausgewertet werden. Die für Analysen notwendigen Massnahmen sind zwischenzeitlich eingeleitet worden und sollten sich ab 1998 auswirken.

#### 114.4 Notwendigkeit der Konsolidierung der IV

Die aufgelaufenen Schulden der Versicherung von 1575 Millionen Franken Ende 1996 sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die steigenden Rentenausgaben nur ungenügend durch entsprechende Beiträge der Versicherten und der Arbeitgebenden finanziert wurden. Auch in den nächsten Jahren wird das Wachstum der Rentenausgaben höher ausfallen als jenes der Beitragseinnahmen. Gemäss den im Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen<sup>14)</sup> genannten Finanzierungsgrundsätzen sind Leistungen für Erwerbsersatz, d. h. Renten und Taggelder, primär mit Erwerbseinkommensprozentsätzen zu finanzieren. Die Zunahme der Rentenausgaben wäre somit grundsätzlich durch eine entsprechende Zunahme bei den Einnahmen aus den Beiträgen aufzufangen.

Neben den Massnahmen auf der Einnahmenseite sowie den kostensparenden und kostensteuernden Massnahmen der 4. IV-Revision will der Bundesrat gezielte Massnahmen zum Verständnis der Gründe und zu einer anschliessenden Beeinflussung der laufenden Zunahme der Zahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner ergreifen, und zwar in folgenden Bereichen:

– *Im Rahmen der 4. IV-Revision:*

Im ersten Teil der Revision soll eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von für die IV aussagekräftigen Untersuchungen geschaffen werden (vgl. Ziff. 222.1). Als Themenbereich des zweiten Teils der Revision sind das Verfahren und die Organisation der IV zu überprüfen. Hierzu gehört beispielsweise die Frage der ärztlichen Untersuchungskompetenz der IV-Stellen. Im Anschluss wird möglicherweise – je nach Ergebnis der Untersuchungen – eine Neudefinition des Invaliditätsbegriffes zu prüfen sein.

– *Im Rahmen des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen:*

Geprüft werden soll, ob der kantonal organisierte Vollzug allenfalls korrigiert werden müsste, um den der IV zustehenden Ermessensbereich gesamtschweizerisch möglichst zu vereinheitlichen.

– *Im Rahmen der heutigen gesetzlichen Grundlagen:*

Hierzu gehören der quantitative und qualitative Ausbau der Aus- und Fortbildung des IV-Stellen-Personals, die Klärung der Kompetenzen und Pflichten der IV-Stellenärztinnen und -ärzte sowie möglicherweise eine Verstärkung bzw. Intensivierung der bereits heute alle fünf Jahre stattfindenden materiellen Geschäftsprüfungen bei den IV-Stellen durch das Bundesamt für Sozialversicherung.

<sup>14)</sup> Vgl. Bericht der IDA FiSo vom Juni 1996 über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, Seite 118.

## 115 Zweiteilung der Revision

### 115.1 Allgemeines

In Anbetracht der raschen Verschlechterung der finanziellen Lage der Invalidenversicherung sind entsprechende Sanierungs- und Konsolidierungsmassnahmen so rasch als möglich umzusetzen. Nicht alle Anliegen der 4. IV-Revision können jedoch sofort realisiert werden. Die Inhalte etlicher geplanter Massnahmen sind im heutigen Zeitpunkt zu wenig ausformuliert und müssen vorerst konkretisiert werden. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Revision in zwei Teile aufzuteilen und zu beiden Teilen eine separate Botschaft vorzulegen. Es ist vorgesehen, die Massnahmen des ersten Teils auf Anfang 1998 (zwei allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zur Zusatzfinanzierung) bzw. 1999 (übrige Massnahmen) in Kraft zu setzen, während ein zweiter Teil im Jahr 2002 in Kraft treten sollte.

### 115.2 Hauptinhalte des ersten Teils

Bestandteil des ersten Teils der Revision sollen sämtliche genügend konkretisierten Massnahmen bilden, welche zu Einsparungen führen, d. h. die Aufhebung der Zusatzrenten sowie die Aufhebung der Viertelsrenten und die Überführung der Härtefallrenten in das System der Ergänzungsleistungen (vgl. Ziffer 21). Ferner gehören hierzu erste Massnahmen im Bereich der Kostensteuerung und weitere anstehende Revisionspunkte ohne Kostenfolgen (vgl. Ziffern 22 und 23) sowie die Massnahmen zur Zusatzfinanzierung der IV durch die Erwerbersatzordnung (vgl. Ziffer 24). Für die letzteren sind zwei allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorgesehen, welche bereits auf Anfang 1998 in Kraft treten sollen. Dies bedingt, dass die beiden Bundesbeschlüsse im Sonderverfahren gemäss Artikel 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>15)</sup> von beiden Räten in derselben Session beraten werden.

Die übrigen Massnahmen des ersten Teils der Revision sollen auf Anfang 1999 in Kraft treten.

### 115.3 Hauptinhalte des zweiten Teils

Für den zweiten Teil sind weitere Konsolidierungsmassnahmen im Leistungsbereich geplant. Hinzu kommen die Prüfung eines mässigen Ausbaus in bestimmten Bereichen sowie weitere Massnahmen zur Kostensteuerung. Die zu prüfenden Massnahmen werden hier summarisch dargestellt:

1. Überführung der medizinischen Massnahmen, welche der Wiederherstellung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit dienen, in das Leistungssystem der Krankenversicherung, d. h. Aufhebung von Artikel 12 IVG.
2. Überprüfung des Leistungsumfanges der IV bei der Übernahme der medizinischen Behandlung von Geburtsgebrechen (Art. 13 IVG). Prüfung von möglichen Einschränkungen (z. B. Anpassung an den Umfang der durch die Krankenpflege-Grundversicherung übernommenen Leistungen, allfällige Möglichkeiten der Einführung einer Art Kostenbeteiligung).

<sup>15)</sup> Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11)

3. Gesetzliche Regelung der Aufgabenteilung zwischen IV, Bund und Kantonen in den Bereichen Sonderschulung, Werkstätten, Wohnheime, Organisationen der privaten Invaliden- und Altershilfe (Art. 19, 73 und 74 IVG, Art. 101<sup>bis</sup> AHVG). Dabei sind allfällige Beschlüsse des Bundesrates betreffend «Neuer Finanzausgleich» einzubeziehen. Es sind eine klare Trennung der drei Aufgabenbereiche Durchführung, Aufsicht und Kontrolle, eine grundsätzliche Stärkung der Verantwortung der Kantone sowie eine Vereinfachung und vermehrte Transparenz bei der Ausrichtung der Beiträge anzustreben.
4. Klare gesetzliche Regelung der rechtlichen Stellung der IV. Es sind eine einfache, zweckmässige Struktur der Versicherung, Vereinfachungen beim Verfahren und die Nutzung von Synergien mit anderen Sozialversicherungszweigen anzustreben.
5. Ausweitung des Leistungsspektrums im Bereich der beruflichen Weiterbildung bei den Massnahmen beruflicher Art (Art. 15 ff. IVG).
6. Abklärung, ob innerhalb der 4. IV-Revision steuerrechtliche und arbeitsmarktliche Anreizsysteme für Arbeitgebende, welche behinderte Arbeitskräfte beschäftigen, zu prüfen sind.
7. Harmonisierung von Leistungsangebot und -struktur zwischen der IV und der AHV im Hilfsmittelbereich.
8. Einführung einer Assistenzentschädigung als einheitliche Leistungskategorie anstelle der bestehenden Hilflosenentschädigung, der Pflegebeiträge für Versicherte unter 18 Jahren sowie der Entschädigung für Hauspflege. Es ist ein mässiger Ausbau anzustreben. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Versicherten nicht schlechter gestellt werden als beim heutigen System.
9. Erhöhung der Ansätze der IV-Renten für Geburts-/Frühbehinderte, so dass eine finanzielle Besserstellung dieser Behindertengruppe resultiert.
10. Überprüfung des Systems der IV-Taggelder.
11. Ergreifen konkreter Massnahmen im Bereich des Controlling und der Tarifierung von Versicherungsleistungen. Konsolidierung der Berechtigung und des Vollzugs der Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe (Art. 74 IVG).

Der Bundesrat wird diese Revisionspunkte prüfen und dazu eine zweite Botschaft vorlegen.

Die im Vernehmlassungsbericht für den zweiten Teil noch vorgesehene Aufhebung der Beiträge an die Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invalider gemäss Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe d IVG wird aus der 4. IV-Revision ausgegliedert und – mit dem Ziel der Sicherstellung einer zukünftigen Finanzierung durch die Kantone – in den Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen gestellt.

## 116 Parlamentarische Vorstösse

Wir schlagen vor, zwei Vorstösse abzuschreiben, da beide Begehren über die vorgesehenen Massnahmen der 4. IV-Revision hinausgehen: Eine erweiterte Kostenübernahme durch die IV bei Geburtsgebrechen (Postulat Borel; 91.3202) kommt aufgrund der finanziellen Situation der IV nicht in Frage. Vielmehr soll im Rahmen des zweiten Teils der Revision der Leistungsumfang bei der Übernahme der medizinischen Behandlung von Geburtsgebrechen überprüft und allenfalls an den Leistungsumfang der Krankenversicherung angepasst werden. Auch die geforderte Ein-

führung einer analog zur Unfallversicherung ausgestalteten Integritätsentschädigung in der IV (Postulat der Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates; 91.2012) ist – in Anbetracht der zusätzlichen Kosten, welche der IV verursacht würden – abzuschreiben.

## **12 Vorarbeiten**

### **121 Arbeiten der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission und ihrer Ausschüsse sowie Stellungnahmen des Bundesrates**

Angesichts der bedenklichen Entwicklung des Finanzhaushalts der IV (und in Reaktion auf die Motion der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 28. Sept. 1994) beschloss das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) Ende 1995, einen Bericht über die Grundzüge und vorgesehenen Massnahmen der 4. IVG-Revision zu Handen des Bundesrates auszuarbeiten. Ein Entwurf des Berichtes wurde im Juni 1996 von der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission beraten. Infolge der politischen Tragweite der Revisionsvorschläge einerseits und der nicht sehr aussagekräftigen Ergebnisse der Beratungen in der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission schlug das EDI – in Abweichung des üblichen Verfahrens – dem Bundesrat vor, zusätzlich eine schriftliche Vernehmlassung durchführen zu lassen. Mit Beschluss des Bundesrates vom 2. Dezember 1996 wurde das EDI ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Bericht über die Grundzüge und Hauptpunkte der 4. IVG-Revision vom November 1996 zu eröffnen.

Im April 1997 nahm der IV-Ausschuss der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission Kenntnis von einem ersten Botschaftsentwurf, welcher – im Gegensatz zur vorliegenden Botschaft – einerseits die Sparmassnahme der Aufhebung der Viertelsrente nicht enthielt und andererseits, als weitere Zusatzfinanzierungsmassnahme, eine IV-Beitragssatzerhöhung in zwei Varianten (Erhöhung um 2 oder 3 Lohnpromille) per 1999 beinhaltete – und überwies diesen in zustimmendem Sinne an die Gesamtkommission. In deren Beratungen vom 27. Mai 1997 stiess der Entwurf in seiner Gesamtheit auf grosse Zustimmung. Insbesondere wurden die Aufhebung der Zusatzrente, die Einführung eines Einspracheverfahrens, die Verlagerung finanzieller Mittel der EO in die IV per 1998 sowie die Erhöhung des Beitragssatzes der IV auf 1,7 Prozent per 1999 begrüsst.

Der Botschaftsentwurf wurde im Anschluss an die Beratungen der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission und aufgrund der Bemerkungen in der Ämterkonsultation überarbeitet. Insbesondere wurde er um einen weiteren Revisionspunkt – die Aufhebung der Viertelsrente – ergänzt. Der Antrag um Erhöhung des IV-Beitragssatzes wurde demgegenüber – nicht zuletzt auch in Berücksichtigung der geteilten Meinungen unter den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern in der Frage der Zusatzfinanzierung (vgl. Ziff. 123) – einstweilen fallengelassen und die Massnahmen der Zusatzfinanzierung in einem ersten Schritt auf die Verlagerung finanzieller Mittel von der EO in die IV beschränkt (vgl. Ziff. 24).

## 122 Gesamtzusammenhang der Revision

### 122.1 Koordination mit der 6. EO-Revision und der Einführung einer Mutterschaftsversicherung

Der Bundesrat befasste sich gleichzeitig mit drei Vorlagen, der 4. IV-Revision, der 6. EO-Revision und der Mutterschaftsversicherung. Angesichts der angespannten Wirtschafts- und Finanzlage hat der Bundesrat grundsätzlich beschlossen, vorläufig auf sozialpolitisch zwar wünschbare, aber nicht qualifiziert begründete Ausbauschritte zu verzichten. Er wird deshalb erst in einem späteren Zeitpunkt über die 6. EO-Revision entscheiden, auch wenn eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer die Revision grundsätzlich befürwortet hatte.

Ziel der 4. IV-Revision ist es, bei der Sanierung der Versicherung der gegenwärtigen Wirtschaftslage durch eine möglichst geringe finanzielle Belastung der Wirtschaft und der Versicherten Rechnung zu tragen. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, dass die heute überfinanzierte Erwerbssersatzordnung (EO) einen Beitrag an die Sanierung der IV leistet. Dies soll durch eine Überführung von Mitteln aus dem Ausgleichsfonds der EO sowie durch befristete Verschiebungen der Beitragssätze EO und IV erfolgen (vgl. Ziff. 24).

Was die Koordination mit der allfälligen Einführung einer Mutterschaftsversicherung betrifft, so ist diese rein zeitlicher bzw. verfahrensmässiger Natur, beinhaltet aber keine Verschiebung finanzieller Mittel.

### 122.2 Zusammenhang mit der IDA FiSo 2 und dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Am 23. September 1996 diskutierte der Bundesrat – gestützt auf die Schlussfolgerungen des Berichtes über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) – über die Weiterentwicklung der schweizerischen Sozialversicherungswerke. Nach Ansicht des Bundesrates hat sich das schweizerische Sozialversicherungssystem bewährt; es ist deshalb kein radikaler Systemwechsel erforderlich. Im Dezember 1996 setzte der Bundesrat die Folgearbeitsgruppe IDA FiSo 2 ein, welche unter Einbezug der Leistungsseite der Sozialversicherungen Vorschläge für eine künftige, konsolidierte Entwicklung des Sozialversicherungssystems erarbeiten soll. Plangemäss sollen diese Arbeiten Ende 1997 abgeschlossen sein. Der Bundesrat betrachtet die 4. IV-Revision jedoch als dringlich und will den ersten Teil bereits vor Abschluss der Arbeiten der IDA FiSo 2 realisieren.

Ferner wird die 4. IV-Revision in einen Zusammenhang mit den Arbeiten zum neuen Finanzausgleich gestellt<sup>16)</sup>.

## 123 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bericht zu den Grundzügen und Hauptpunkten der 4. IV-Revision wurde am 4. Dezember 1996 in die Vernehmlassung geschickt. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die Eidgenössischen Gerichte, die Parteien, die Spitzenver-

<sup>16)</sup> Vgl. Bericht «Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» vom 1. Februar 1996, erstellt durch eine vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragene Projektorganisation.



bände der Wirtschaft und weitere interessierte Organisationen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 20. Februar 1997. Der Haupttenor der Antworten lässt sich wie folgt zusammenfassen<sup>17)</sup>:

#### *Befürwortung des Hauptziels der Revision*

Das Hauptziel der 4. IV-Revision – die Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der IV – wurde von sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern unterstützt. Die Notwendigkeit einer Revision war in der Vernehmlassung unbestritten.

#### *Grundsätzliches Einverständnis mit der Zweiteilung der Revision*

15 von insgesamt 21 Kantonen, fünf von sechs Parteien, sieben Spitzenverbände der Wirtschaft sowie 18 weitere interessierte Organisationen waren sich einig, dass eine Zweiteilung der Gesetzesvorlage – angesichts der Dringlichkeit der Massnahmen zur finanziellen Konsolidierung – sinnvoll sei. Allerdings wurde zuweilen der Befürchtung Ausdruck gegeben, durch dieses Vorgehen bestehe die Gefahr, dass die Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen des zweiten Teils unnötig verzögert würde.

#### *Betonung des finanziellen Gesamtzusammenhanges der vorliegenden Revision mit den übrigen Sozialwerken sowie mit dem neuen Finanzausgleich*

Im heutigen Zeitpunkt sind die Arbeiten der IDA FiSo 2 sowie diejenigen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs noch nicht abgeschlossen. Ein grosser Teil der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer (15 Kantone, vier Parteien, zwei Spitzenverbände sowie drei weitere interessierte Organisationen) betonte ausdrücklich die Wichtigkeit einer gesamtheitlichen Betrachtung der Finanzierung der Sozialwerke.

#### *Betonung einer möglichst geringen finanziellen Zusatzbelastung der Wirtschaft*

15 Kantone, fünf Parteien, fünf Spitzenverbände der Wirtschaft und sechs weitere interessierte Organisationen setzten sich ausdrücklich für keine bzw. eine möglichst geringe Erhöhung des Beitragssatzes der IV ein, da der Wirtschaft eine weitere Belastung durch Sozialabgaben im heutigen Umfeld kaum mehr zumutbar sei.

#### *Befürwortung einer raschen Schuldentilgung*

25 Kantone, fünf Parteien, sieben Spitzenverbände der Wirtschaft sowie 16 weitere interessierte Organisationen sprachen sich für eine möglichst rasche Tilgung der Schulden der IV aus. Dies wurde insbesondere mit der Reduktion der Zinsenlast für die Versicherung und für die öffentliche Hand begründet.

#### *Mehrheitliche Befürwortung einer eigenständigen Finanzierung einer allfälligen Mutterschaftsversicherung*

Ein grosser Teil der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, nämlich zehn Kantone, drei Parteien, vier Spitzenverbände der Wirtschaft sowie sieben weitere interessierte Organisationen, sprachen sich für eine von der EO unabhängige Finanzierung einer allfälligen zukünftigen Mutterschaftsversicherung aus. Demgegenüber standen ein Kanton, drei Parteien, zwei Spitzenverbände der Wirtschaft sowie sechs weitere interessierte Organisationen einem Beizug von EO-Mitteln für die Errichtung einer Mutterschaftsversicherung positiv gegenüber.

<sup>17)</sup> Der Einfachheit halber und im Sinne einer Zusammenstellung der Hauptpunkte beschränken wir uns auf die Antworten der 69 offiziellen – von insgesamt 143 – Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern.

### *Etliche Stimmen gegen eine Gefährdung der 6. EO-Revision*

Sieben Kantone, zwei Parteien, zwei Spitzenverbände der Wirtschaft, drei weitere interessierte Organisationen sowie – unter den inoffiziellen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern – Vertreter der Armeegehörigen setzten sich mit Nachdruck dafür ein, dass der Beizug finanzieller Mittel aus der EO für die Sanierung der IV die Umsetzung der 6. EO-Revision nicht beeinträchtigen dürfe. Demgegenüber forderten ein Kanton, eine Partei, ein Spitzenverband der Wirtschaft sowie eine weitere interessierte Organisation einen vorläufigen Verzicht auf die Durchführung der 6. EO-Revision. Alle übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden äusserten sich nicht zur Frage der Realisierung der 6. EO-Revision.

### *Uneinigkeit bezüglich der Realisierung der Zusatzfinanzierung*

Sowohl die beiden im Bericht dargestellten Finanzierungsvarianten als auch die Übergangslösung beinhalteten eine Verlagerung von Kapital vom Ausgleichsfonds der EO zur IV sowie eine befristete Verlagerung von 1 Lohnpromille von der EO zur IV. Im Gegensatz zu den beiden ersten Varianten sollte bei der Übergangslösung – im Sinne einer provisorischen Sanierung – vorübergehend auf eine Beitrags-satzerhöhung in der IV verzichtet werden. Zudem ging die Übergangslösung von einer Verlagerung von EO-Mitteln auf den 1. Januar 1998 (statt 1. Jan. 1999 wie bei den beiden Varianten) aus.

Die erste Finanzierungsvariante, welche einerseits einen langsamen Schuldenabbau in der IV (durch eine Kapitalverlagerung von geringem Ausmass) und andererseits einen Beizug von EO-Mitteln für die Einführung der Mutterschaftsversicherung vorsah, wurde von einer kleinen Minderheit – einem Kanton sowie vier weiteren interessierten Organisationen – mit dem Argument der finanziellen Unterstützung der einzuführenden Mutterschaftsversicherung begrüsst.

Befürworterinnen und Befürworter der zweiten Finanzierungsvariante und damit einer raschen und nachhaltigen Sicherung der Finanzierung der IV (durch eine Kapitalverlagerung von höchstmöglichem Ausmass) – unter der Voraussetzung einer eigenständigen Finanzierung einer allfälligen Mutterschaftsversicherung – waren demgegenüber neun Kantone, zwei Parteien, drei Spitzenverbände der Wirtschaft sowie 13 weitere interessierte Organisationen. Zwei Kantone sprachen sich für eine Verlagerung finanzieller Mittel aus der EO zur IV bereits per 1998 aus.

Für die Übergangslösung sprachen sich schliesslich 15 Kantone, eine Partei, zwei Spitzenverbände der Wirtschaft sowie drei weitere interessierte Organisationen aus. Dies wurde insbesondere damit begründet, dass die Erkenntnisse der IDA FiSo 2 und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht präjudiziert werden sollten und dass eine Gesamtlösung für die künftige Finanzierung der Sozialversicherung gefunden werden sollte.

Im übrigen wurden von zwei Parteien und zwei Spitzenverbänden der Wirtschaft drei weitere Varianten vorgeschlagen, von denen zwei eine Verlagerung von EO-Mitteln zur IV bereits per 1998 beinhalteten. Eine Partei wollte den Entscheid über die Finanzierung bis zum Vorliegen eines Gesamtkonzeptes für die Finanzierung der Sozialversicherungen gänzlich verschieben.

Auffallend ist, dass die Mehrheit der Kantone die Sanierung der IV bis zum Vorliegen eines Gesamtkonzeptes für die Finanzierung der Sozialversicherungen zurückstellen möchte, während eine Mehrheit der Spitzenverbände der Wirtschaft und der weiteren interessierten Organisationen eine lediglich provisorische Lösung der finanziellen Probleme der IV ablehnt.

## *Beschränkung der Sparmassnahmen des ersten Teils auf das Auslaufenlassen der Zusatzrente*

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürworteten die Aufhebung der Zusatzrente durch Auslaufenlassen. Demgegenüber wurde eine Aufhebung der Viertelsrente – insbesondere mit den Argumenten der wichtigen Eingliederungsfunktion dieser Rentenart sowie des geringen Spareffektes – mehrheitlich verworfen. Die im Bericht vorgeschlagene Aufhebung der Transportkostenbeiträge fand im Grundsatz bei der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Zustimmung. In ungefähr der Hälfte dieser Stellungnahmen wurde indessen die Übernahme dieser Leistung durch die Kantone bzw. die Aufhebung der Beiträge der IV im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen gefordert.

### *Zustimmung zu den ersten Massnahmen im Bereich der Kostensteuerung*

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer stimmten – im Sinne einer vermehrten Effizienz und gezielten Ausrichtung der Beiträge – der Einführung einer Bedarfsplanung für Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten zu. Das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) plädierte zudem für die Schaffung einer erstinstanzlichen, verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz. Ferner sprachen sich sämtliche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, welche sich geäußert hatten, für eine gesetzliche Grundlage zur Einführung von Steuerungsinstrumenten und zur Finanzierung von statistischen Erhebungen und Wirkungsanalysen aus.

### *Überwiegende Zustimmung zu den Revisionspunkten ohne Kostenfolgen*

Sowohl die Erwähnung des psychischen Gesundheitsschadens bei der Definition der Invaldität in Artikel 4 IVG als auch die Einführung eines Schiedsgerichts für Tarifstreitigkeiten fand die Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Die letztgenannte Massnahme wurde insbesondere auch vom EVG begrüßt. Etwa zwei Drittel der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer – darunter auch das EVG – sprachen sich für die Einführung eines Einspracheverfahrens aus. Das EVG rechnet mit einer für die gerichtlichen Behörden entlastenden Wirkung dieser Massnahme.

### *Bemerkungen zum zweiten Teil*

Im allgemeinen wurde die Meinung vertreten, dass die vorgeschlagenen Massnahmen des zweiten Teils zu wenig konkret oder ausgereift seien, um bereits im heutigen Zeitpunkt beurteilt werden zu können.

## **2      Inhalte des ersten Teils der 4. IV-Revision**

### **21     Sparmassnahmen**

### **211    Aufhebung der Zusatzrente**

Im Zuge der 10. AHV-Revision, welche am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist, wurde die Zusatzrente für die Ehefrau in der AHV aufgehoben. In der IV wurde die Zusatzrente beibehalten und gleichzeitig geschlechtsneutral ausgestaltet. Der Anspruch steht rentenberechtigten verheirateten Personen zu, die unmittelbar vor ihrer Arbeitsunfähigkeit eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben und deren Ehegatte keinen eigenen Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente hat. Ausserdem muss der nicht behinderte Ehegatte entweder ein volles Beitragsjahr aufweisen oder seinen Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 34 Abs. 1 IVG).

Grund für die Beibehaltung und Ausweitung der Zusatzrente in der IV anlässlich der 10. AHV-Revision war die Überlegung, dass ein Teil des von einer verheirateten versicherten Person erzielten Erwerbseinkommens für den Unterhalt der ehelichen Gemeinschaft bestimmt ist (Art. 163 ZGB). Der ganze oder teilweise Wegfall dieses Einkommensbestandteils wird durch die Zusatzrente abgegolten. Dabei kann es nicht von Bedeutung sein, ob dieses Einkommen vom Mann oder von der Frau erzielt wurde.

Die Zusatzrente beträgt 30 Prozent der Hauptrente, d. h. seit Anfang 1997 zwischen 299 und 597 Franken pro Monat (ganze Rente bei vollständiger Beitragsdauer; Art. 38 Abs. 1 IVG). Im Januar 1996<sup>18)</sup> wurden insgesamt rund 58 000 Zusatzrenten der IV ausbezahlt, davon 40 600 in der Schweiz und 17 500 ins Ausland.

Die Zusatzrente für den Ehepartner resp. die Ehepartnerin soll nun auch in der IV aufgehoben werden. Sie ist in der IV noch die einzige zivilstandsbezogene Leistung und stellt einen Fremdkörper im Splitting-System dar, welches nur noch individuelle Rentenansprüche kennt.

Als Argument für die Aufhebung der Zusatzrente in der IV können ähnliche Gründe angeführt werden wie für die Aufhebung in der AHV (Auf- und Ausbau der obligatorischen beruflichen Vorsorge<sup>19)</sup>, Rückgriff auf die Ergänzungsleistungen in finanziellen Härtefällen). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Zusatzrenten in der IV seit Inkrafttreten der 10. AHV-Revision lediglich den vor Eintritt der Arbeitsunfähigkeit erwerbstätigen Personen zukommen. Nicht wenige dieser Personen können ebenfalls Leistungen der beruflichen Vorsorge beanspruchen. Der finanziell am schlechtesten gestellten Behindertengruppe der Geburts- und Frühbehinderten steht heute demgegenüber weder ein Anspruch auf eine Zusatzrente (mangels Ausübung einer Erwerbstätigkeit vor Eintritt der Behinderung) noch ein solcher auf Leistungen der beruflichen Vorsorge zu.

Die Aufhebung der Zusatzrente in der IV wird eine Erhöhung der Komplementärrenten der Unfallversicherung<sup>20)</sup> bzw. der Militärversicherung<sup>21)</sup> nach sich ziehen. Es dürfte sich dabei jedoch um eine Kostenverlagerung von geringem Ausmass handeln.

Die geplante Aufhebung soll kraft Übergangsrecht nur diejenigen Personen betreffen, welche nach Inkrafttreten des ersten Teils der 4. IV-Revision einen Rentenanspruch erwerben. Das bedeutet, dass alle bisherigen, laufenden Ansprüche auf Zusatzrenten auslaufen, d. h. bis zum Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen weiterhin ausgerichtet werden sollen.

<sup>18)</sup> Zahlen zum Januar 1997 liegen im Laufe des Jahres 1997 vor.

<sup>19)</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40, in Kraft seit dem 1. Januar 1985.

<sup>20)</sup> Nach Artikel 20 Absatz 2 UVG (SR 832.20) gewährt die Unfallversicherung Komplementärrenten an Personen, welche infolge eines Unfalles eine IV-Rente beziehen. Die Komplementärrente entspricht der Differenz zwischen 90 Prozent des versicherten Verdienstes und der Rente der IV, höchstens aber dem für Voll- oder Teilinvalidität in der Unfallversicherung vorgesehenen Betrag.

<sup>21)</sup> Nach Artikel 77 Absatz 1 MVG (SR 833.1) gewährt die Militärversicherung Komplementärrenten an Personen, welche gleichzeitig Anspruch auf eine IV-Rente haben. Die Komplementärrente der MV wird soweit gekürzt, als sie zusammen mit der IV-Rente den entgangenen, mutmasslichen Jahresverdienst übersteigt.

## 212      **Aufhebung der Viertelsrente sowie Überführung der Härtefallrente in das System der Ergänzungsleistungen**

Die mit der 2. IV-Revision 1988 eingeführten Viertelsrenten kommen bei einem Invaliditätsgrad zwischen 40 und 50 Prozent zur Ausrichtung. In klar definierten Härtefällen haben Versicherte bereits bei einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent Anspruch auf eine halbe IV-Rente, eine sogenannte Härtefallrente (Art. 28 Abs. 1<sup>bis</sup> IVG). Renten, die einem Invaliditätsgrad von weniger als 50 Prozent entsprechen, werden nur an Versicherte mit Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz ausgerichtet (Art. 28 Abs. 1 und 1<sup>er</sup> IVG).

Das bereits im Zusammenhang mit den Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt<sup>22)</sup> diskutierte, damals im Parlament jedoch abgelehnte Anliegen der Aufhebung der Viertelsrenten wird nun wieder aufgenommen. Im Hinblick auf eine optimale Ausschöpfung bestehender Einsparungspotentiale in der IV erachtet der Bundesrat diese Sparmassnahme für vertretbar, obwohl eine Aufhebung der Viertelsrente in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt wurde (vgl. Ziff. 123). Für eine Aufhebung sprechen mehrere Gründe:

Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger dieser Rentenart ist relativ gering. Die Viertelsrente hat nie die ursprünglich erwartete Bedeutung erlangt. Im Jahr 1996 wiesen rund 6000 Personen einen Invaliditätsgrad zwischen 40 und 50 Prozent auf. Hiervon bezogen rund 3900 Personen eine eigentliche Viertelsrente; den übrigen 2100 Personen wurden entweder eine Härtefallrente oder aber – falls der/die Ehepartner/in einen IV-Grad von über 50 Prozent aufwies oder betagt war – eine ganze Ehepaar-Invaliden- oder eine Ehepaar-Altersrente ausgerichtet (vgl. nachstehende Tabelle 5). Weiter sieht der Bundesrat vor, im Sinne einer sozialen Abfederung für Härtefälle einen Zugang zu den Ergänzungsleistungen (EL) zu schaffen. Die Überführung der Härtefallrenten in das System der EL bedingt, dass der akzessorische Charakter der EL aufgegeben wird. Das bedeutet, dass die EL auch ohne gleichzeitigen Anspruch auf eine IV-Rente ausgerichtet werden können. Diese neue Funktion der EL wird jedoch bereits mit der 10. AHV-Revision verwirklicht: Ab 1997 werden nämlich die bisherigen ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenzen in der AHV und der IV neu durch Ergänzungsleistungen ersetzt. Ein Vorteil der Überführung der Härtefallrente in die EL liegt ferner darin, dass die in Härtefällen neu vorgesehenen Ergänzungsleistungen auch bei einem bilateralen Vertrag mit der EU nicht ins Ausland ausgerichtet werden müssten.

Der Bundesrat teilt im übrigen die Befürchtungen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht, gemäss welchen die Aufhebung der Viertelsrente eine Zunahme der Anzahl der halben Renten zur Folge haben könnte, da der Bereich der Invaliditätsbemessung durch klare Verwaltungsweisungen geregelt ist.

Betroffen von dieser Massnahme sind die Bezügerinnen und Bezüger von einfachen Viertelsrenten und von laufenden Ehepaarrenten, bei welchen beide Ehegatten invalid sind und einer der Ehegatten einen Invaliditätsgrad von 40–50 Prozent auf-

<sup>22)</sup> Vgl. Botschaft vom 19. Oktober 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt, BBl 1995 I 89.

weist<sup>23)</sup>. Die Härtefallrenten sollen betragsmässig nicht verändert, jedoch künftig als Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden.

Die Aufhebung der Viertelsrente wird eine Erhöhung der Komplementärrenten der Unfallversicherung<sup>24)</sup> bzw. der Militärversicherung<sup>25)</sup> nach sich ziehen. Es dürfte sich dabei jedoch um eine Kostenverlagerung von geringem Ausmass handeln.

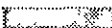
Die Aufhebung soll kraft Übergangsrecht nur diejenigen Personen betreffen, welche nach Inkrafttreten des ersten Teils der 4. IV-Revision einen Rentenanspruch erwerben. Das bedeutet, dass alle bisherigen, laufenden Ansprüche auslaufen, d. h. bis zum Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen weiterhin ausgerichtet werden sollen.

**IV-Rentenbezüger/innen im Januar 1996 in der Schweiz  
(Rentenregister Stand Dez. 1996) sowie zukünftige Berentung  
von Personen mit einem IV-Grad unter 50 Prozent (Schattierung)**

*Tabelle 5*

Rentenbruchteile	33-39%	40-49%	50-66%	67-100%	Total
ganze Renten	9	849	5 654	132 132	138 644
halbe Renten	0	114	34 070	0	34 184
halbe Härtefallrenten	30 *)	1 142 *)	0	0	1 172
Viertelsrenten	0	3 912	0	0	3 912
Total	39	6 017	39 724	132 132	177 912

Horizontal: Eingetragener IV-Grad  
Vertikal: Eingetragene Rentenart

\*) Überführung in die EL  
Teilweiser Wegfall der Rente, bei Härtefällen EL  
 Wegfall der Rente

## 22 Erste Massnahmen im Bereich der Kostensteuerung

### 22.1 Bedarfsplanung für Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten

Der Bundesrat führte auf den 1. April 1996 den Bedarfsnachweis für Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten auf Verordnungsstufe ein. Danach müssen die Kantone die erwähnten Institutionen nach quantitativen und qualitativen Kriterien in die kantonale oder interkantonale Bedarfsplanung aufnehmen. Diese ist anschliessend dem Bundesamt für Sozialversicherung zu unterbreiten, welches über die

<sup>23)</sup> Gemäss Ziffer 2 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des IVG vom 7. Oktober 1994 (10. AHV-Revision) und Buchstabe c Absatz 5 der Übergangsbestimmungen zum AHVG werden laufende Ehepaarrenten vier Jahre nach dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision durch einfache Renten nach dem neuen Recht ersetzt. Nach diesem Zeitpunkt wird es nur noch einfache Renten geben.

<sup>24)</sup> Siehe Fussnote 20

<sup>25)</sup> Siehe Fussnote 21

#  
Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Planung entscheidet. Dieses kann die Bedarfsplanung auch unter Vorbehalten und/oder in Verbindung mit Auflagen gutheissen. Der Entscheid, ob eine Institution in die Bedarfsplanung aufzunehmen ist oder nicht, obliegt grundsätzlich dem Standortkanton der Institution.

Somit werden Bau- und Betriebsbeiträge nur noch ausgerichtet, wenn die Institution in eine kantonale oder interkantonale Planung eingebettet und letztere vom Bundesamt genehmigt worden ist. Durch die neue Regelung wird die Stellung der Kantone gestärkt. Indem sie entscheiden können, welche Gesuche sie im Rahmen der Bedarfsplanung unterstützen und an das Bundesamt weiterleiten, erhalten sie die zentrale Möglichkeit, das Angebot zu steuern. Ausserdem erhält das Bundesamt im Laufe der Zeit einen schweizerischen Überblick über das geplante Angebot und somit ein Instrument zur Kostensteuerung.

Weil mit der Bedarfsplanung das Verfahren für die Bau- und Betriebsbeiträge grundlegend geändert wird und die Änderung von einer gewissen Tragweite ist, soll nun die Bedarfsplanung auf Gesetzesstufe verankert werden.

Falls die Bedarfsplanung der Kantone vom Bundesamt nicht oder nur mit Vorbehalten und/oder Auflagen genehmigt wird, sollen diese direkt Beschwerde bei einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz erheben können. Diese ist neu zuständig für Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes im Bereich der kollektiven Leistungen (vgl. Ziff. 235).

## **222 Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von statistischen Erhebungen und Wirkungsanalysen sowie von projektorientierter Öffentlichkeitsarbeit**

### **222.1 Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung statistischer Erhebungen und Wirkungsanalysen**

Auch im Bereich der kollektiven Leistungen ist ein Anstieg der Ausgaben der IV feststellbar (vgl. hierzu Ziff. 113.2, Tabelle 1, Ziff. 114.1, Tabelle 2, sowie Ziff. 114.3). Die IV ist heute nicht in der Lage, eine Steuerung der Mittelverwendung vorzunehmen. Sie verfügt zudem nicht über die finanziellen Mittel, statistische Erhebungen – z. B. im Bereich der Beiträge an Behinderteninstitutionen und -organisationen – bzw. entsprechende Wirkungsanalysen durchzuführen. Solche Instrumente stehen anderen Sozialversicherungen zur Verfügung: So enthält beispielsweise das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG; SR 837.0) eine Bestimmung, wonach die Arbeitslosenversicherung Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung gewähren kann (Art. 73 AVIG). Auch im revidierten Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) finden sich Bestimmungen über die Aufsicht und die Statistik (Art. 21 und 23 KVG), welche in der Verordnung konkretisiert werden (vgl. insbesondere Art. 32 KVV, der die Durchführung von Wirkungsanalysen regelt).

Erste Schritte in Richtung Steuerung wurden mit dem Bedarfsnachweis für Behinderteninstitutionen (vgl. Ziff. 221) bereits in die Wege geleitet. Auf Anfang 1997 wurde ein entsprechender Bedarfsnachweis für Organisationen der privaten Invalidenthilfe in die Verordnung aufgenommen (Art. 108 IVV). Diese beiden Massnahmen bezwecken eine verbesserte Kontrolle bzw. Übersicht der IV über die Verwendung der von ihr erbrachten Beiträge, reichen jedoch nicht aus.

Der Bundesrat beantragt deshalb die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung von statistischen Erhebungen und Wirkungsanalysen durch die IV. Diese Grundlage würde beispielsweise die Finanzierung von Untersuchungen für die Entwicklung von Steuerungsinstrumenten in der IV ermöglichen. Weiter könnten auch entsprechende Analysen zur Ermittlung der Gründe für die Zunahme der Zahl der IV-Rentenbezüglerinnen und -bezügler zu Lasten der IV durchgeführt werden.

Im zweiten Teil der Revision sind weitere konkrete Massnahmen in den Bereichen der Steuerung und der Tarifierung von Leistungen der IV vorgesehen.

## **222.2 Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung einer gesamtschweizerischen Öffentlichkeitsarbeit**

Wie die AHV muss auch die IV kontinuierlich über ihre Versicherungsbedingungen informieren, damit allfällige Ansprüche geltend gemacht werden können. Gemäss Artikel 57 IVG obliegt die Öffentlichkeitsarbeit jeder einzelnen IV-Stelle. Die entsprechenden Kosten werden von der Versicherung vergütet. Es zeigt sich zunehmend, dass die kantonal zu leistende Informationspflicht nicht alle Informationsbedürfnisse abdeckt. In einer eidgenössischen Versicherung gibt es auch Bereiche, wo eine gesamtschweizerische, durch den Bund durchgeführte Öffentlichkeitsarbeit sinnvoller und effizienter ist als einzelne Informationen auf kantonaler Ebene. Eine gesamtschweizerische Information wäre beispielsweise vorzuziehen bei Gesetzgebungsprojekten, bei Informationen betreffend die Abgrenzung der IV von anderen Sozialversicherungen oder bei Grundlagenstudien über das Bild der IV. Diese Art der Öffentlichkeitsarbeit soll mehrheitlich mit bundesexternen Ressourcen bzw. mit finanziellen Mitteln der Versicherung realisiert werden.

## **23 Weitere Revisionspunkte ohne Kostenfolgen**

### **231 Präzisierung des Invaliditätsbegriffs von Artikel 4 IVG**

Im geltenden Invaliditätsbegriff von Artikel 4 IVG werden als Ursachen einer voraussichtlich bleibenden oder längere Zeit dauernden Erwerbsunfähigkeit ausdrücklich körperliche und geistige Gesundheitsschäden erwähnt. Die psychischen Gesundheitsschäden werden gemäss ständiger Rechtsprechung den geistigen Gesundheitsschäden zugeordnet. Die Behindertenkreise sehen in dieser Praxis eine ungerechtfertigte Benachteiligung von psychisch kranken Menschen. Sie wünschen, dass die psychischen Gesundheitsschäden vom Gesetz als gleichwertige Krankheitskategorie anerkannt und neben den körperlichen und geistigen Gesundheitsschäden explizit erwähnt werden.

Mit der ausdrücklichen Nennung der psychischen Gesundheitsschäden im Gesetz wird der gelebten Verwaltungs- und Gerichtspraxis Rechnung getragen. Das Invalidenversicherungsgesetz erfährt dadurch keine materielle Änderung. Eine Definition der psychischen Gesundheitsschäden braucht hingegen nicht ins Gesetz aufgenommen zu werden. Genau wie bei den geistigen und körperlichen Gesundheitsschäden gilt für die psychischen Gesundheitsschäden, dass sie invalidisierend sein bzw. die Erwerbsfähigkeit langfristig beeinträchtigen müssen.



## 232 Änderung der Voraussetzungen über den Entzug oder die Kürzung von Geldleistungen

Nach dem Wortlaut von Artikel 7 IVG können die Geldleistungen dauernd oder vorübergehend verweigert, gekürzt oder entzogen werden, wenn eine versicherte Person die Invalidität vorsätzlich, grobfahrlässig oder bei Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens herbeigeführt oder verschlimmert hat. Haben Angehörige deren Invalidität auf diese Art und Weise herbeigeführt oder verschlimmert, so werden deren Renten ebenfalls gekürzt.

Seit einem Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes (EVG) aus dem Jahr 1993<sup>26)</sup> dürfen im Falle von Grobfahrlässigkeit in der IV keine Leistungskürzungen mehr vorgenommen werden. Das EVG begründete sein Urteil mit der direkten Anwendbarkeit von staatsvertraglichen Bestimmungen über die Leistungskürzungen bei schuldhaftem Herbeiführen des versicherten Risikos und versagte ab dem Urteilszeitpunkt dem widersprechenden innerstaatlichen Recht die Geltung.

In der Praxis wurde diesem Grundsatzurteil dadurch Rechnung getragen, dass die Verwaltung seither einerseits keine neuen Kürzungen wegen Grobfahrlässigkeit mehr verfügte und andererseits bestehende Kürzungen revisionsweise aufhob. Die Bestimmungen des IVG über die Kürzung von Geldleistungen bei Grobfahrlässigkeit sind seit dem erwähnten Urteil des EVG «toter Buchstabe» geworden. Demzufolge beantragt der Bundesrat die Anpassung der Kürzungsvorschriften an das übergeordnete internationale Recht. Das bedeutet, dass künftig eine Kürzung von Geldleistungen nur noch bei vorsätzlich oder in Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens herbeigeführter oder verschlimmter Invalidität in Frage kommt.

## 233 Einführung eines Schiedsgerichtes für Tarifstreitigkeiten auf Gesetzesstufe

Das Bundesamt für Sozialversicherung schliesst mit der Ärzteschaft, den Berufsverbänden der Medizinalpersonen und der medizinischen Hilfspersonen, den Einrichtungen, die Eingliederungsmassnahmen durchführen, sowie den Abgabestellen für Hilfsmittel Tarifverträge ab (Art. 27 IVG). Durch die Aufnahme einer entsprechenden Vertragsklausel können die Parteien eine paritätische Kommission zur Schlichtung und/oder ein Schiedsgericht zur Entscheidung von Streitigkeiten vorsehen. Heute fehlen jedoch in den meisten Tarifverträgen solche Klauseln, so dass das Vorgehen bei Konflikten ungeklärt ist. In der Kranken-, der Unfall- und in der Militärversicherung sind – im Gegensatz zur Invalidenversicherung – die Zuständigkeit und das Verfahren solcher Schiedsgerichte ausführlich im Gesetz geregelt. Die betreffenden Bestimmungen sehen hierfür die Zuständigkeit eines kantonalen Schiedsgerichts vor, welches sich aus einem neutralen Vorsitz und je einer Vertretung der Parteien zusammensetzt. Im übrigen bezeichnet der Kanton das Schiedsgericht und regelt das Verfahren.

Durch eine ausdrückliche Regelung der Schiedsgerichtsbarkeit im Invalidenversicherungsgesetz würde weder der Invalidenversicherung noch deren Vertragspartnern und -partnerinnen ein Nachteil erwachsen. Im Gegenteil würde eine gesetzliche Regelung massgebend zur Rechtssicherheit beitragen, da die konkrete Ausgestaltung eines Schiedsgerichtsverfahrens nicht mehr den Parteien überlassen würde.

<sup>26)</sup> BGE 119 V 171

Die Schaffung neuer Instanzen ist nicht notwendig; es könnten die bereits für die Kranken-, Unfall- und Militärversicherung bestehenden Schiedsgerichte tätig werden, in denen die Invalidenversicherung ebenfalls vertreten wäre. Eine Harmonisierung insbesondere mit der Unfall- und Militärversicherungsgesetzgebung wäre auch deshalb wünschenswert, weil die Invalidenversicherung Tarifverträge im Bereich der medizinischen Massnahmen zusammen mit der Unfall- und der Militärversicherung abschliesst. Die Schiedsgerichtsbarkeit wäre für alle drei Versicherungen einheitlich geregelt, und die Invalidenversicherung müsste keine vertraglichen Sonderregelungen vorsehen.

Die vorgeschlagene Formulierung von Artikel 27<sup>bis</sup> hindert die betroffenen Kantone nicht daran, im Sonderfall, in welchem die Leistungserbringer interkantonale öffentlichrechtliche Anstalten sind, ein interkantonales Schiedsgericht zur Behandlung der Streitigkeiten zwischen diesen Anstalten und der IV einzurichten.

Die Kosten des zusätzlichen Aufwandes der Schiedsgerichte sollen – analog zur Unfall- und zur Militärversicherung – durch die Kantone getragen werden.

### 234 Einführung eines Einspracheverfahrens

Gemäss geltendem Recht, welches 1987 eingeführt wurde, hat die IV-Stelle, bevor sie über die Ablehnung eines Leistungsbegehrens oder über den Entzug oder die Herabsetzung einer bisherigen Leistung beschliesst, der versicherten Person oder ihrem Vertreter/ihrer Vertreterin Gelegenheit zu geben, sich mündlich oder schriftlich zur geplanten Erledigung zu äussern und die Akten ihres Falles einzusehen. Von dieser Anhörung kann abgesehen werden, wenn die Versicherung offensichtlich nicht leistungspflichtig ist (Art. 73<sup>bis</sup> IVV). Mit dem Vorbescheid werden den Versicherten der Beginn und die Art der Leistung bekanntgegeben. Bei Renten erfahren die Versicherten beispielsweise, ob und ab wann sie eine Viertels-, eine halbe oder eine ganze Rente beanspruchen können. Der Betrag der monatlichen IV-Rente wird erst abschliessend – auf Grund der Ermittlung der Dauer und der Höhe der Beiträge – durch die Ausgleichskasse festgelegt und den Versicherten mittels Verfügung mitgeteilt.

Das Anhörungsverfahren soll neu durch ein Einspracheverfahren ersetzt werden. Das bedeutet, dass die IV-Stelle ihre Entscheide in Zukunft – mit sämtlichen Angaben über Art und Höhe einer Leistung – den betroffenen Versicherten direkt mittels Verfügung eröffnet. Letztere haben sodann die Möglichkeit, gegen diese Verfügungen Einsprache bei der IV-Stelle zu erheben. Die Verwaltung hört die Versicherten an und fällt einen Einspracheentscheid. Dieser kann von den Versicherten bei der jeweiligen kantonalen Rekursinstanz angefochten werden.

Die Einführung eines Einspracheverfahrens rechtfertigt sich insbesondere im Hinblick auf eine verbesserte Koordination innerhalb der verschiedenen Sozialversicherungszweige. Sowohl in der Unfall- als auch in der Militärversicherung existiert das Einspracheverfahren bereits seit mehreren Jahren. Auch der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sieht das Einspracheverfahren grundsätzlich für die dem ATSG unterstellten Sozialversicherungen vor<sup>27)</sup>. Die bei den Beratungen zum ATSG geäusserten Bedenken

<sup>27)</sup> Vgl. Art. 58 des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG).

gegenüber der Durchführbarkeit eines Einspracheverfahrens in der IV<sup>28)</sup> betrafen die frühere Organisation der IV. Seit der Einführung der IV-Stellen im Zuge der 3. IV-Revision sind diese Bedenken unbegründet, da mittlerweile in sämtlichen Kantonen die neuen IV-Stellen eingerichtet sind, welchen sowohl die Sach- als auch die Verfügungskompetenz zukommt.

Der durch das Anhörungsverfahren verursachte administrative Aufwand kann durch das Einspracheverfahren etwas reduziert werden. Insofern dient das letztere der Vereinfachung und Verbesserung des verwaltungsinternen Rechtsschutzes. Im Vergleich zum Anhörungsverfahren wird der Rechtsweg für die Versicherten beim Einspracheverfahren nicht verkürzt. Ferner hat das Einspracheverfahren für die gerichtlichen Behörden – insbesondere für die kantonalen Rekursbehörden – eine entlastende Wirkung, indem dadurch eine bedeutende Anzahl der Fälle bereits auf Verwaltungsebene einer Lösung zugeführt werden können, ohne dass die gerichtliche Instanz angerufen werden muss. Der Umstand, dass sich die Parteien erst im Laufe des Einspracheverfahrens zum Entscheid der IV-Stelle äussern können, verletzt die bundesrechtlichen Anforderungen an das rechtliche Gehör nicht. Gemäss den geltenden Verfahrensvorschriften braucht eine Behörde vor Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind, die Parteien nicht anzuhören<sup>29)</sup>. Im übrigen will der Bundesrat das Einspracheverfahren möglichst versichertenfreundlich ausgestalten: Wie in der Unfallversicherung<sup>30)</sup> soll auch in der IV auf Verordnungsebene die Möglichkeit einer mündlichen Einsprache (bei persönlicher Vorsprache) eingeräumt werden.

Grundsätzlich lässt sich ein Einspracheverfahren immer dann rechtfertigen, wenn bei Entscheiden ein gewisser Ermessensspielraum vorliegt. Ein solcher ist bei zahlreichen Entscheiden der IV-Stellen – z. B. bezüglich der Invaliditätsbemessung – gegeben. Dieselbe Situation liegt in der Unfall- und der Militärversicherung vor. Anders sieht es aus in der AHV und der EO, wo den Ausgleichskassen kein Ermessen zusteht. Sowohl bei der Beitragsfestsetzung als auch bei der Rentenberechnung in der AHV oder der Festsetzung der Entschädigungen in der EO würde ein Einspracheverfahren lediglich zu einer Verzögerung im Rechtsmittelverfahren führen. Im übrigen haben die Ausgleichskassen bereits nach geltender Rechtsprechung die Möglichkeit, im Beschwerdeverfahren auf eine fehlerhafte Verfügung bis zur Abgabe ihrer Vernehmlassung zurückzukommen<sup>31)</sup>. Auf die Einführung eines Einspracheverfahrens in der AHV – und auch in der EO – ist daher zu verzichten.

Die Ausarbeitung von Einspracheentscheiden stellt erhöhte fachliche Anforderungen an die IV-Stellen und bedeutet einen gewissen juristischen Mehraufwand auf Verwaltungsebene. Berücksichtigt man die administrative Entlastung der IV-Stellen sowie die Entlastung der kantonalen Gerichtsinstanzen, so dürfte im Ergebnis kein volkswirtschaftlicher Mehraufwand resultieren.

<sup>28)</sup> Im Bericht der Kommission des Ständerates zum ATSG vom 27. September 1990, Seite 78, wird ausgeführt: «Gegen ein solches generelles Einspracheverfahren wurden allerdings gewisse Bedenken vorgebracht. So wurde darauf hingewiesen, dass beispielsweise bei einer Invaliditätsschätzung in der Invalidenversicherung die Sachkompetenz bei der IV-Kommission liegt und nicht bei der Ausgleichskasse, die nach heute geltendem Recht die Rentenverfügung erlässt».

<sup>29)</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021).

<sup>30)</sup> Vgl. Art. 130 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV; SR 832.202).

<sup>31)</sup> Voraussetzung ist jedoch, dass die kantonale Rekursordnung oder Gerichtspraxis eine Artikel 58 VwVG entsprechende Regelung kennt (BGE 103 V 107).

## 235 Rechtspflege im Bereich der kollektiven Leistungen

Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung konnten bis anhin an das Eidgenössische Departement des Innern als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz weitergezogen werden. Mit der Einführung sowohl der Bedarfsplanung (vgl. Ziff. 221) als auch der zusätzlich geplanten Steuerungsinstrumente (vgl. Ziff. 222.1) ist eine Zunahme der Verfügungszuständigkeit und -intensität des Bundesamtes verbunden. Es rechtfertigt sich deshalb – und wird insbesondere auch vom EVG gewünscht – im Bereich der kollektiven Leistungen eine neue verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz zu schaffen. Der Bundesrat wird beauftragt, das Gericht zu bestellen und Organisation und Verfahren zu regeln.

Diese gerichtliche Beschwerdeinstanz soll erstinstanzlich für Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes im Bereich der kollektiven Leistungen – Genehmigung von Bedarfsplanungen, Zusprache von Beiträgen etc. – zuständig sein. Insbesondere erhalten die Kantone ein eigenes Beschwerderecht gegenüber dem Plangenehmigungsentscheid des Bundesamtes.

Gegen die Entscheide dieser Beschwerdeinstanz kann beim EVG Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Dieses Beschwerderecht soll grundsätzlich auch dem Bundesamt zustehen, da es als Durchführungsorgan der Versicherung hinsichtlich der kollektiven Beitragsleistungen der IV in jedem Fall von einem Entscheid der erstinstanzlichen Beschwerdebehörde betroffen ist.

Es wird zu prüfen sein, ob die erwähnten Aufgaben der Beschwerdeinstanz einer bereits bestehenden Rekursbehörde übertragen werden könnten.

## 236 Nachtrag zur 10. AHV-Revision: Ausdehnung des Anspruchs auf Hilfsmittel in der AHV auf Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen

Vor Inkrafttreten der 10. AHV-Revision waren sowohl der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung als auch auf Hilfsmittel in der AHV u. a. an die Voraussetzung des Bezugs einer AHV-Rente geknüpft (vgl. Art. 43<sup>bis</sup> und 43<sup>ter</sup> des AHVG in der Fassung vor der 10. AHV-Revision). Im Zuge der 10. AHV-Revision, welche am 1. Januar 1997 in Kraft trat, wurden die ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenzen in das System der Ergänzungsleistungen überführt. Damit Personen, welche neu ausschliesslich Ergänzungsleistungen statt eine ausserordentliche Rente beziehen, auch in Zukunft einen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV geltend machen können, wurde der Anspruch zum Bezug einer Hilflosenentschädigung ausgedehnt. Seit dem 1. Januar 1997 sind somit auch Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz berechtigt, eine Hilflosenentschädigung der AHV zu beziehen.

Eine analoge Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen im Bereich der Hilfsmittel der AHV wurde irrtümlicherweise nicht vorgenommen. Dieses Versehen wird nun berichtigt. Demnach soll auch Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen in Zukunft ein Anspruch auf Hilfsmittel der AHV zustehen.

## 24 Erste Massnahmen zur Zusatzfinanzierung

### 241 Allgemeine Bemerkungen

Um das Ziel der finanziellen Konsolidierung der Invalidenversicherung zu erreichen, sind einerseits die Schulden abzubauen und andererseits die künftige Finanzierung der laufenden Ausgaben sicherzustellen. Die IV soll über diejenigen Mittel verfügen, welche sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unbedingt braucht.

Die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (EO) weist steigende positive Rechnungsabschlüsse aus. Im Ausgleichsfonds der EO werden sich Ende 1997 4,8 Milliarden Franken befinden. Es kann nicht das Ziel sein, dass einzelne Sozialversicherungen überfinanziert und andere verschuldet sind. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, zur Sanierung der IV finanzielle Mittel aus dem Ausgleichsfonds der EO in die IV zu verlagern.

Der Bundesrat will erste Massnahmen zur Zusatzfinanzierung der IV bereits auf Anfang 1998 umsetzen. Er sieht folgende zwei Massnahmen vor:

- Verlagerung von Kapital des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung zur Invalidenversicherung (vgl. Ziff. 242);
- befristete Verlagerung von Beiträgen der Erwerbsersatzordnung zugunsten der Invalidenversicherung (vgl. Ziff. 243).

Diese beiden Verlagerungen stellen vorgezogene Massnahmen des ersten Teils der 4. IV-Revision dar. Sie sollen in die Form zweier allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse gekleidet werden. Eine Inkraftsetzung auf Anfang 1998 bedingt, dass die Massnahmen im Sonderverfahren gemäss Artikel 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>32)</sup> von beiden Räten in derselben Session beraten werden.

Selbstverständlich darf bei einer Verlagerung von Mitteln aus der EO in die IV der gesetzliche Mindeststand des Ausgleichsfonds der EO von einer halben Jahresausgabe nicht unterschritten werden.

Bei den nachstehenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass der IV im Jahr 2002 durch die Zuweisung eines Anteils am demographisch bedingten Prozent der Mehrwertsteuer weitere Einnahmen zufließen werden. Diese zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen bilden jedoch Bestandteil einer separaten Botschaft<sup>33)</sup>.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die IV zur mittel- und längerfristigen Gesundung ihres Finanzhaushaltes weitere Einnahmen benötigen wird. Diese könnten durch zusätzliche Beitragseinnahmen erzielt werden (vgl. Ziff. 322). Der Bundesrat will sich jedoch – angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage – in einem ersten Schritt auf die Zusatzfinanzierung durch den Beizug von EO-Mitteln beschränken.

### 242 Verlagerung von Mitteln des Ausgleichsfonds der EO in die IV auf den 1. Januar 1998

Der Bundesrat beurteilt die möglichst rasche Tilgung der Schulden der IV als prioritäres Anliegen der Revision, da dadurch die Zinsenlast umgehend getilgt werden

<sup>32)</sup> Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11).

<sup>33)</sup> Vgl. Botschaft vom 1. Mai 1997 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV

kann. Dies ist vor allem für die öffentliche Hand von Bedeutung, da sie gemäss Artikel 78 IVG die Hälfte dieser Zinsen zu übernehmen hat (Bund 37,5 %, Kantone 12,5 %). Die Schuldzinsen beliefen sich Ende 1994 auf 32 Millionen, Ende 1995 auf 56 Millionen und Ende 1996 bereits auf 74 Millionen Franken und werden weiter zunehmend ansteigen.

Um weder den Finanzhaushalt der EO noch den Stand des Ausgleichsfonds der EO zu gefährden, können gemäss Berechnungen 2,2 Milliarden Franken aus dem Ausgleichsfonds der EO in die IV übertragen werden.

Die Idee der Verlagerung von Mitteln eines Fonds in einen anderen ist nicht neu. Bereits am 24. März 1947 fassten die eidgenössischen Räte den Beschluss, das Fondsvermögen der Lohn-, Verdienstersatz- und Studienausfallordnung aus der Aktivdienstzeit (der «Vorgängerin» der EO) von damals rund 1 Milliarde Franken auf insgesamt acht verschiedene Fonds zu verteilen. Den grössten Teil, rund 400 Millionen Franken, erhielt dabei die AHV<sup>34)</sup>.

Angesichts der jährlich stark anwachsenden finanziellen Belastung der Versicherung, aber auch von Bund und Kantonen durch die Schuldzinsen, soll die Kapitalverlagerung bereits auf Anfang 1998 durchgeführt werden. Infolge der Referendumsfrist von 100 Tagen ist die Inkraftsetzung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erst per 1. Februar 1998 möglich. Die Kapitalverlagerung soll jedoch rückwirkend auf den 1. Januar 1998 erfolgen.

#### **243 Verlagerung von einem Lohnpromille von der EO zur IV auf den 1. Januar 1998**

Gleichzeitig soll per 1. Januar 1998 ein Lohnpromille von der EO in die IV übertragen werden. Das bedeutet, dass der EO-Beitragssatz von heute 0,3 Prozent auf 0,2 Prozent gesenkt und gleichzeitig der IV-Beitragssatz für Erwerbstätige von 1,4 auf 1,5 Prozent erhöht wird. Die Gesamtbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen bleibt durch diese rein buchhalterische Verschiebung konstant.

Um ein allzu starkes Absinken des Ausgleichsfonds der EO zu vermeiden, wird das Lohnpromille auf Anfang 2005 wieder an die EO zurückübertragen.

Die Übertragung soll mit einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, welcher bis Ende 2004 befristet ist, geregelt werden. Wie bei der Verlagerung von Kapital (vgl. Ziff. 242) ist die Dringlichkeit dieser Massnahme nach Ansicht des Bundesrates durch die jährlich stark anwachsende Zinsenlast für die Versicherung, Bund und Kantone ausgewiesen. Infolge der Referendumsfrist von 100 Tagen ist die Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses erst per 1. Februar 1998 möglich. Die Beitragsverlagerung soll jedoch rückwirkend auf den 1. Januar 1998 erfolgen.

#### **25 Nicht berücksichtigte Revisionsbegehren**

In Anbetracht des Umstandes, dass das primäre Ziel der 4. IV-Revision in der finanziellen Konsolidierung besteht, verzichten wir im ersten Teil auf sämtliche Massnahmen, welche einen Leistungsausbau in der IV zum Ziel haben. Von denjenigen

<sup>34)</sup> Vgl. Bundesbeschluss vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung, SR 834.2.

Revisionspunkten, welche in der Vernehmlassung für den ersten Teil der Revision vorgeschlagen wurden, wird die Aufhebung der Transportkostenbeiträge nach Artikel 109<sup>bis</sup> IVV fallengelassen. Dieses Anliegen wurde in der Vernehmlassung positiv aufgenommen. Der Bundesrat will die Massnahme jedoch – auf vielseitigen Wunsch der Vernehmlassungsteilnehmenden und im Interesse der Sicherstellung der zukünftigen finanziellen Subventionierung durch die Kantone – in den Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen stellen (vgl. Ziff. 123).

Noch nicht behandelt in dieser Botschaft sind die im Bericht zu den Grundzügen und Hauptpunkten der 4. IV-Revision aufgeführten Massnahmen des zweiten Teils (vgl. Ziff. 115.2). Hierzu wird der Bundesrat eine zweite Botschaft vorlegen.

### 3 Finanzierung und Kostenfolgen

#### 31 Finanzielle Auswirkungen der Revisionsmassnahmen

##### 311 Vorbemerkung

Unter den nachstehenden Ziffern werden die finanziellen Auswirkungen des ersten Teils der 4. IV-Revision – mit Einschluss der zusätzlichen Einnahmen infolge des Anteils am demographiebedingten Mehrwertsteuerprozent – dargestellt. Die Einsparungen, Mehrkosten und Mehreinnahmen verstehen sich als ein jährlicher Durchschnitt, bezogen auf den Zeitraum 1998 bzw. 1999–2004.

##### 312 Einsparungen der IV sowie Zusatzkosten bei den Ergänzungsleistungen (EL) infolge Sparmassnahmen der IV

Einsparungen der IV und Mehrkosten der EL infolge Sparmassnahmen der IV (Durchschnitt 1999–2004, in Mio. Fr. pro Jahr, Stand 1997)

Tabelle 6

Jährliche Einsparungen IV und Mehrkosten EL	Total	IV-Rechnung <sup>35)</sup>	Anteil Bund	Anteil Kantone
<i>Einsparungen IV</i>				
Aufhebung der Zusatzrenten (Durchschnitt der ersten 6 Jahre) <sup>36)</sup>	74	37	28	9
Aufhebung der Viertelsrenten	20	10	8	2
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>47</b>	<b>36</b>	<b>11</b>

<sup>35)</sup> Nach Abzug der Anteile von Bund und Kantonen effektiv der IV-Rechnung verbleibende Einsparungen.

<sup>36)</sup> Langfristig betragen die Einsparungen bei den Zusatzrenten 235 Millionen Franken pro Jahr, bei den EL entstehen Mehrausgaben von 18 Millionen Franken pro Jahr.

Jährliche Einsparungen IV und Mehrkosten EL	Total	IV-Rechnung	Anteil Bund	Anteil Kantone
<i>Mehrkosten EL</i>				
Aufhebung der Zusatzrenten	6		1	5
Überführung der Härtefallrenten in die EL	8		2	6
<b>Total</b>	<b>14</b>		<b>3</b>	<b>11</b>
<i>Saldo Einsparungen</i>	80	47	33	0

Die infolge Aufhebung der Zusatzrenten erreichten Einsparungen der IV werden mit fortgeschrittenem Zeitablauf immer höher, da bereits laufende Zusatzrenten bis zu deren automatischem Erlöschen weitergewährt werden. Die zeitlich unbeschränkte Besitzstandsgarantie hat fünf Jahre nach Inkrafttreten des ersten Teils einen Wegfall von rund der Hälfte, 17 Jahre danach von 90 Prozent der altrechtlichen Zusatzrenten zur Folge. Die jährlichen Einsparungen betragen in den ersten sechs Jahren durchschnittlich 74 Millionen Franken. Davon kommen 9 Millionen den Kantonen zugute. Die Mehrkosten der Ergänzungsleistungen infolge Aufhebung der Zusatzrenten belaufen sich auf 6 Millionen Franken pro Jahr, wovon der Bund rund 1 Million und die Kantone 5 Millionen Franken tragen. Die Aufhebung der Zusatzrenten hat für die Kantone somit insgesamt Einsparungen von 4 Millionen Franken zur Folge. Nach Auslaufen sämtlicher laufender Zusatzrenten betragen die Einsparungen der IV rund 235 Millionen Franken pro Jahr, bei den Ergänzungsleistungen entstehen dafür Mehrausgaben von 18 Millionen Franken.

Die Aufhebung der Viertelsrenten bewirkt für die IV Einsparungen von 20 Millionen Franken pro Jahr. Dabei fallen 2 Millionen Franken an die Kantone. Die Überführung der Härtefallrenten in die Ergänzungsleistungen lösen dort zusätzliche Ausgaben von 8 Millionen Franken aus. Für die Kantone entstehen per Saldo Mehrkosten von 4 Millionen Franken.

Die Ausgaben aufgrund des IVG werden in den ersten sechs Jahren um den Betrag der Gesamtausgaben von durchschnittlich 94 Millionen Franken pro Jahr vermindert. Dadurch werden aber auch die Anteile von Bund und Kantonen bei den Einnahmen der IV-Rechnung entsprechend reduziert, so dass für die IV-Rechnung nur die halbe Einsparung, also jährlich 47 Millionen Franken, wirksam bleibt. Für den Bund ergeben sich Nettoeinsparungen von 33 Millionen Franken pro Jahr, für die Kantone beträgt der Saldo null.

### 313 Mehreinnahmen der IV

Die einmalige Kapitalverschiebung vom Ausgleichsfonds der EO in die IV auf Anfang 1998 in der Höhe von 2,2 Milliarden Franken wird in der IV zum Schuldenabbau verwendet. Daneben resultieren für die IV – als Folge der Beitragsverlagerung EO-IV sowie der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer – folgende Mehreinnahmen:



Jährliche Mehreinnahmen

ab 1998	
Verlagerung eines Lohnpromilles von der EO zur IV	225
ab 2002	
Verlagerung von 1 MWSt-Promille von der AHV zur IV	119 <sup>37)</sup>

### 314 Schuldzinsen der IV

Im Jahr 1997 wird die IV voraussichtlich 98 Millionen Franken für die Bezahlung von Schuldzinsen aufwenden müssen (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Dank der Kapitalverschiebung und des zusätzlichen Lohnpromilles der EO können 1998–2004 jährlich Schuldzinsen von durchschnittlich 134 Millionen Franken eingespart werden. Dadurch werden der Bund um 50 Millionen und die Kantone um 17 Millionen Franken entlastet. Im Durchschnitt müssen aber für die Schuldzinsen immer noch 105 Millionen Franken pro Jahr aufgewendet werden (Bund 39 Mio. Fr., Kantone 13 Mio. Fr.). Eine Reduzierung der Schuldzinsen wäre nur durch die Erhebung zusätzlicher Beiträge möglich. Eine Erhebung von drei zusätzlichen Lohnpromillen ab 1999 ergäbe beispielsweise eine verbleibende jährliche Zinslast von 25 Millionen Franken.

### 32 Auswirkungen der Sparmassnahmen und der Zusatzfinanzierung auf die Finanzhaushalte

#### 321 Berechnung der Finanzhaushalte

Die Berechnungen der Finanzhaushalte (vgl. Tabellen 1 und 2 im Anhang) basieren auf dem neuerstellten Szenario zur Bevölkerungsentwicklung gemäss dem GrundszENARIO «Trend» (Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995–2050, BFS, 1996). Bezüglich der Lohn- und Preisentwicklung entsprechen die Annahmen bis ins Jahr 2001 den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung für den Voranschlag 1998 und die Finanzplanung 1999–2001. Für die weitere Entwicklung wird auf die Vorgabe im Referenzszenario der IDA FiSo abgestellt.<sup>38), 39)</sup>

<sup>37)</sup> Effektiv der IV-Rechnung zukommende Einnahmen. Von den 190 Millionen des MWSt-Promilles wegen der Belastung des veränderten Altersaufbaus gehen 37,5 Prozent, d. h. 71 Millionen, an den Bund.

<sup>38)</sup> Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierung der Sozialversicherungen», Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, Bern, Juni 1996, S. 141.

<sup>39)</sup> Die Zahlen in dieser Botschaft unterscheiden sich zu jenen im Bericht der IDA FiSo aus folgenden Gründen: Im Bericht der IDA FiSo wird bei der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Referenzszenario ab 1995 mit einer Reallohnentwicklung von einem Prozent gerechnet. Die in dieser Botschaft angenommene wirtschaftliche Entwicklung (im Durchschnitt ein Nullwachstum bis ins Jahr 2001 und Reallohnentwicklung von 1 Prozent

Die Zahlen ab 1997 sind teuerungsbereinigt, d. h. sie entsprechen dem Preisindex von 1997. Für 1996 handelt es sich um die Zahlen aus der Betriebsrechnung der IV. Da nur das Realwachstum berücksichtigt wird, bedeutet dies, dass die Ausgaben in den Jahren, in denen keine Rentenerhöhung stattfindet (gerade Jahre), nur unwesentlich zunehmen oder gar abnehmen.

### **322 Finanzhaushalt der IV**

Bei den Ausgaben werden die Einsparungen des ersten Teils der Revision und bei den Einnahmen die zusätzlichen IV-Beiträge separat ausgewiesen. Für die Beurteilung des Finanzhaushalts sind der Stand des Kapitalkontos in Prozenten der Ausgaben und der Gleichgewichtsbeitragssatz am aussagekräftigsten. Der Gleichgewichtsbeitragssatz entspricht dem Beitragssatz, der – unter Berücksichtigung des Beitrags der öffentlichen Hand – erforderlich ist, um die Ausgaben effektiv zu finanzieren. Wie der Finanzhaushalt zeigt, wird ohne weitere Veränderungen langfristig ein Beitragssatz von 2,1 Lohnprozenten notwendig sein. Mit 1 Prozent der Mehrwertsteuer können 0,88 Lohnprozente ersetzt werden.

Gemäss Tabelle 1 steigen die Schulden der Versicherung nach 1998 rasch wieder an und erreichen Ende 2001 einen Stand von 28 Prozent einer Jahresausgabe. Dies entspricht der Finanzlage im Jahr 1997, also unmittelbar vor dem Schuldenabbau.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der Finanzhaushalt mit den in dieser Botschaft vorgeschlagenen Verlagerungen von Mitteln der EO zur IV nicht saniert ist. Um einen mittel- und längerfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt zu erreichen, wären zusätzliche Einnahmen in der Höhe von mindestens 3 Lohnpromillen per 1999 erforderlich. Auf diese Weise könnten die Schulden der IV bis Ende 2004 praktisch abgebaut werden. Längerfristig würde die IV im Jahr 2005 erneut Mehreinnahmen in der Höhe von ungefähr 4 Mehrwertsteuerpromillen benötigen<sup>40)</sup>.

### **323 Finanzhaushalt der EO**

Die Spalte «EO-Fonds in Prozent der Ausgaben» in Tabelle 2 des Anhangs gibt einen Hinweis zur finanziellen Situation der Versicherung. Das Gesetz fordert

für die folgenden Jahre) entspricht im Durchschnitt etwa einer Reallohnentwicklung von einem halben Prozent, welche dem Szenario «Tieferes Wachstum» im Bericht der IDA FiSo (S. 141) zugrunde liegt. Schliesslich beruhen die Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung auf dem nunmehr für die Berechnungen der Bundesverwaltung verbindlichen Szenario «Trend» (s. o.). Dieses Szenario unterscheidet sich vom bisherigen Szenario «Integration» (Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995–2050, S. 45) durch den Wegfall der Annahme, dass der Rückgang der potentiellen Erwerbsbevölkerung in der Schweiz durch Einwanderung ausgeglichen wird. Die neuen Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung haben eine geringfügige Verschlechterung der Annahmen über die finanzielle Lage der Versicherung zur Folge.

<sup>40)</sup> Über die Art und Höhe dieser zusätzlichen Einnahmen soll indessen erst nach Vorliegen der Resultate der Arbeiten der IDA FiSo 2 sowie des neuen Finanzausgleichs entschieden werden. Ein Beizug von Mitteln aus der Mehrwertsteuer über einen Anteil an demographisch bedingten Mehrwertsteuereinnahmen (vgl. Botschaft vom 1. Mai 1997 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV) hinaus wäre zudem nur möglich, wenn vorgängig eine entsprechende Grundtage in der Bundesverfassung geschaffen würde. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze wirkt sich auf den Landesindex der Konsumentenpreise aus. 4 zusätzliche Mehrwertsteuer-Promille ergeben ein Teuerungspotential von rund 0,2 Prozentpunkten.

einen Minimalstand des Ausgleichsfonds von einer halben Jahresausgabe. Durch die Kapitalverschiebung und die Verlagerung von 1 Lohnpromille zur IV wird der Fonds bis im Jahr 2004 auf rund 150 Prozent einer Jahresausgabe abgebaut. Bis im Jahre 2010 wird der Fondsstand auf eine Jahresausgabe absinken.

#### **4 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **41 Änderung des IVG**

##### *Artikel 4 Invalidity*

In *Absatz 1* werden neben den körperlichen und den geistigen Gesundheitsschäden der Klarheit halber neu auch die psychischen Gesundheitsschäden ausdrücklich als Ursache für eine Erwerbsunfähigkeit erwähnt. Diese Änderung im Wortlaut bewirkt jedoch keine inhaltliche Änderung der Bestimmung, wird doch unter dem geltenden Recht der psychische Gesundheitsschaden unter den Oberbegriff der «geistigen Gesundheitsschäden» eingeordnet. Letztere sollen neu eine eigene Kategorie von Gesundheitsschäden bilden; hierunter fallen sämtliche Arten einer mangelhaften intellektuellen Entwicklung durch angeborene oder erworbene Schäden. Die bisherige Definition der psychischen Behinderung gilt weiterhin. Darunter ist eine durch endogene oder exogene Faktoren verursachte, chronifizierte emotionale oder kognitive Störung zu verstehen, die sich über längere Zeit oder dauernd manifestiert und sich beruflich oder sozial als zentraler Steuerungs- und Adaptationsdefekt (Schwäche der Steuerungs- oder Anpassungsfähigkeit) auswirkt.

##### *Artikel 5 Sonderfälle*

Die ausdrückliche Nennung des psychischen Gesundheitsschadens in Artikel 4 erfordert ebenfalls eine Anpassung des Wortlautes von Artikel 5 *Absatz 2*, da der Invaliditätsbegriff für alle Alterskategorien von versicherten Personen gleichermaßen gilt.

##### *Artikel 7 Entzug oder Kürzung der Leistung*

Der Text der *Absätze 1 und 2* wird der neuesten Rechtsprechung des EVG angepasst, gemäss welcher die grobfahrlässige Herbeiführung oder Verschlimmerung der Invalidität keinen Kürzungstatbestand mehr darstellt.

##### *Artikel 27 Zusammenarbeit und Tarife*

Durch die Einführung der Bestimmungen über ein Schiedsgericht für Tarifstreitigkeiten auf Gesetzesstufe in Artikel 27<sup>bis</sup> fällt die Möglichkeit einer vertraglichen Bestimmung von paritätischen Kommissionen zur Schlichtung und von Schiedsgerichten zur Entscheidung von Anständen weg. Absatz 2 ist somit aufzuheben.

Der heutige Absatz 3 wird neu zu *Absatz 2*.

Entsprechend dem neuen Inhalt von Artikel 27 wird eine neue Sachüberschrift – analog zu jener in Artikel 56 UVG (SR 832.20) – gewählt.

##### *Artikel 27<sup>bis</sup> Streitigkeiten*

*Absatz 1* regelt den Grundsatz, dass Streitigkeiten zwischen der Invalidenversicherung und Leistungserbringerinnen und -erbringern durch das gesetzlich vorgesehene Schiedsgericht entschieden werden sollen. Unter dem Begriff «Leistungser-

bringer» sind sämtliche in Artikel 27 Absatz 1 erwähnten Personen, Anstalten und Werkstätten, welche Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung durchführen, die Abgabestellen für Hilfsmittel etc. zu verstehen. Der Begriff findet sich insbesondere auch im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10) sowie in den im Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vorgesehenen Änderungen des IVG (Anhang zum ATSG).

Die Formulierung der *Absätze 2 und 3* lehnt sich vorwiegend an die im Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vorgesehenen Änderungen des IVG an. Sie unterscheidet sich nur geringfügig von den im Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1) und im Unfallversicherungsgesetz (UVG; SR 832.20) enthaltenen Bestimmungen über ein Schiedsgericht.

*Absatz 4* lehnt sich hauptsächlich an die Formulierungen im MVG und UVG an.

#### *Artikel 28* Massgebende Invalidität

Die Aufhebung der Viertelsrenten erfordert eine entsprechende Anpassung von *Absatz 1*. Für die Besitzstandsregelung wird auf die nachstehenden Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen verwiesen.

*Absatz 1<sup>bis</sup>* ist infolge der Überführung der Härtefallrenten der IV in die Ergänzungsleistungen (vgl. Ziff. 212) aufzuheben.

*Absatz 1<sup>ter</sup>* ist infolge der Aufhebung der Viertelsrenten aufzuheben.

#### *Artikel 29* Beginn des Anspruchs

Neu ist für den Beginn des Rentenanspruchs entweder eine bleibende Erwerbsunfähigkeit von mindestens 50 Prozent (statt heute 40 Prozent) oder eine während eines Jahres ohne wesentlichen Unterbruch bestehende durchschnittliche Arbeitsunfähigkeit von mindestens 50 Prozent (statt heute 40 Prozent) sowie eine fortdauernde Erwerbsunfähigkeit in diesem Ausmass notwendig. *Absatz 1* ist in diesem Sinne anzupassen.

#### *Artikel 34* Zusatzrente

Dieser Artikel ist infolge Aufhebung der Zusatzrente (vgl. Ziffer 211) zu streichen. Für die Besitzstandsregelung wird auf die nachstehenden Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen verwiesen.

#### *Artikel 38* Höhe der Kinderrenten

Entsprechend der Aufhebung von Artikel 34 regelt Artikel 38 neu nur noch die Höhe der Kinderrenten. Der Wortlaut wird entsprechend angepasst.

#### *Artikel 68* Statistik, Analysen, Öffentlichkeitsarbeit

Dieser Artikel ist vollständig neu und tritt an die Stelle des per 1. Januar 1985 aufgehobenen Artikels 68.

In *Absatz 1* wird die Übernahme der Kosten von Statistiken, Untersuchungen und Wirkungsanalysen – welche nicht durch das Bundesamt für Sozialversicherung, sondern durch beauftragte externe Stellen erarbeitet werden – durch die Invalidenversicherung geregelt. Es sollen jedoch nur diejenigen externen Aufträge finanziell unterstützt werden, welche für eine wirksame und rationelle Durchführung der Versicherung notwendig sind. Unter diesen Absatz könnte z. B. auch der Einsatz finanziel-

ler Mittel für die Analyse der Leistungen der Versicherung an das Wohnen von Behinderten fallen. Die Kostenübernahme soll sich in einem zum voraus festgesetzten Rahmen bewegen.

Einzelheiten betreffend die Erstellung, die Auswertung und die Veröffentlichung dieser Arbeiten, der Zugang zu den Daten sowie der Persönlichkeitsschutz sollen in der Verordnung geregelt werden. Dabei sind die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.11) – insbesondere Artikel 22 DSG, welcher u. a. die Datenbearbeitung für Statistiken zum Inhalt hat – einzuhalten.

*Absatz 2* regelt die Vergütung der Kosten für eine gesamtschweizerische Information über die Invalidenversicherung. Er lehnt sich an eine ähnliche Bestimmung im AHVG (Art. 95 Abs. 1<sup>bis</sup> AHVG) an. Der Bundesrat soll die anrechenbaren Kosten bestimmen.

#### *Artikel 69* Rechtspflege

Die Einführung des Einspracheverfahrens hat zur Folge, dass der Beschwerdeweg in der IV um eine Stufe erweitert wird. Neu enthält Artikel 69 zwei Absätze.

*Absatz 1* regelt das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, das sog. Einspracheverfahren. Der Bundesrat wird zudem ermächtigt, die Art und Weise der Einsprache näher zu regeln und Ausnahmen vom Grundsatz der Kostenlosigkeit vorzusehen.

*Absatz 2* entspricht grundsätzlich dem bisherigen Wortlaut von Artikel 69, mit zwei Ausnahmen: Neu sind nicht Verfügungen, sondern erst die Einspracheentscheide vor den Rekursbehörden bzw. vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht anfechtbar. In Absatz 2 wird somit das verwaltungsgerichtliche Verfahren – von der Anfechtung des Einspracheentscheides bis zum Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts – geregelt. Das Gesetz legt lediglich den Rechtsweg fest. Die Art und Weise der Einsprache sowie der Grundsatz der Kostenlosigkeit sollen – analog der Regelung im Unfallversicherungsrecht – auf Verordnungsstufe geregelt werden. Insbesondere soll auf Verordnungsstufe die Möglichkeit einer mündlichen Einsprache bei persönlicher Vorsprache (analog zu Art. 130 Abs. 1 der Verordnung vom 20. Dez. 1982 über die Unfallversicherung, SR 832.202) eingeräumt werden. Der Vollständigkeit halber und in Anlehnung an die ständige Rechtsprechung<sup>41)</sup> wird in Absatz 2 zudem auf Artikel 96 AHVG (SR 831.10) verwiesen, welcher bezüglich der Fristen die Artikel 20–24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021) als anwendbar erklärt.

#### *Artikel 73* Anstalten, Werkstätten und Wohnheime

Im neuen *Absatz 4* dieses Artikels erfolgt die gesetzliche Verankerung des bereits auf Verordnungsstufe auf den 1. April 1996 eingeführten Bedarfsnachweises für Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten (vgl. insbesondere Art. 100 Abs. 3 und Art. 106 Abs. 5 IVV). Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 221.

Die von den Kantonen eingereichten Bedarfsplanungen sind nach dem neu geschaffenen *Absatz 5* vom Bundesamt für Sozialversicherung zu genehmigen. Der Entscheid kann mit Vorbehalten und/oder Auflagen verbunden werden. Um die gerichtliche Anfechtung dieses Entscheides zu ermöglichen, erlässt das Bundesamt eine Verfügung.

<sup>41)</sup> Vgl. hierzu BGE 116 V 265, 110 V 36, 105 V 106

## Artikel 75<sup>bis</sup> Rechtspflege

Entsprechend den Ausführungen unter Ziffer 235 wird in diesem neuen Artikel für den Bereich der kollektiven Leistungen dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine erstinstanzliche gerichtliche Beschwerdebehörde vorgeschaltet.

Nach *Absatz 1* soll diese Beschwerdemöglichkeit gegen alle Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung bestehen.

Beschwerdelegitimiert sind grundsätzlich alle von der Verfügung des Bundesamtes Betroffenen. Artikel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021) ist anwendbar.

Wie bis anhin kann als letztinstanzliche Behörde das Eidgenössische Versicherungsgericht mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde angerufen werden. Diese Beschwerdemöglichkeit soll nach *Absatz 3* auch dem Bundesamt für Sozialversicherung in allen Fällen offenstehen.

## 42 Änderung des AHVG

### Artikel 43<sup>ter</sup> Hilfsmittel

Mit der Änderung von *Absatz 1* wird eine im Zuge der 10. AHV-Revision versehentlich nicht vorgenommene Anpassung nachgeholt (vgl. Ziff. 236).

## 43 Änderung des ELG

### Artikel 2c Invalide

Als Folge der Aufhebung der Viertelsrenten und der Überführung der Härtefallrenten in die EL wird der Anspruch auf Ergänzungsleistungen neu umschrieben: Neu sind Personen, welche einen Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent im Sinne des IVG aufweisen, anspruchsberechtigt im Sinne von Artikel 2 des Ergänzungsleistungsgesetzes (ELG; SR 831.30). Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 212.

## 44 Übergangsbestimmungen zur Änderung des IVG

### a. Besitzstandswahrung bei laufenden Viertelsrenten

Nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung werden keine neuen Viertelsrenten mehr zugesprochen. Bereits vor dem 1. Januar 1999 zugesprochene Viertelsrenten werden so lange ausgerichtet, als die bisherigen Anspruchsvoraussetzungen gegeben sind.

### b. Überführung der Härtefallrenten in die Ergänzungsleistungen

Die Überführung soll ein Jahr nach Inkrafttreten des ersten Teils der Revision abgeschlossen sein. Die Härtefallrenten der IV sollen so lange ausgerichtet werden, bis die EL-Stelle über den EL-Anspruch entschieden hat, so dass keine Leistungslücken entstehen.

### *c. Besitzstandswahrung bei laufenden Zusatzrenten*

Nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung werden keine neuen Zusatzrenten mehr zugesprochen. Bereits vor dem 1. Januar 1999 zugesprochene Zusatzrenten werden so lange ausgerichtet, als die bisherigen Anspruchsvoraussetzungen gegeben sind.

## **45 Bundesbeschluss über die Verlagerung von Mitteln des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung in die Invalidenversicherung**

### *Artikel 1 und 2*

Die Kapitalverlagerung soll rückwirkend auf den 1. Januar 1998 erfolgen. Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 242.

### *Artikel 3*

Für die Kapitalverschiebung ist der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss die geeignete Form. Infolge der Referendumsfrist von 100 Tagen ist nach *Absatz 2* die Inkraftsetzung erst per 1. Februar 1998 möglich.

Mangels einer Ermächtigung in der Bundesverfassung, in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (vgl. Art. 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes, SR 171.11) kann das Referendum gegen diesen Bundesbeschluss nicht entzogen werden. *Absatz 3* erklärt den Beschluss demzufolge referendumpflichtig. Der Beschluss gilt bis zum 30. Juni 1998.

Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 242.

## **46 Bundesbeschluss über die befristete Verlagerung von Beiträgen der Erwerbsersatzordnung zugunsten der Invalidenversicherung**

### *Artikel 1*

Artikel 27 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (EOG; SR 834.1) erteilt dem Bundesrat die Kompetenz zur Festsetzung der Höhe der Beiträge. Mit dem vorliegenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss wird in diese bundesrätliche Kompetenz eingegriffen.

Es werden sowohl die Beiträge der Erwerbstätigen als auch – im entsprechenden Verhältnis dazu – jene der Nichterwerbstätigen angepasst<sup>42)</sup>.

Die Änderung soll rückwirkend auf den 1. Januar 1998 erfolgen. Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 243.

<sup>42)</sup> Die Anpassung der letzteren in Buchstabe b basiert auf dem aktuellen Wert des Mindestbeitrages der Nichterwerbstätigen gemäss Artikel 4 der Verordnung 96 vom 13. September 1995 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV (SR 831.106). Eine allfällige Änderung des Mindestbeitrages während der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses würde eine entsprechende Anpassung des Buchstabens b nach sich ziehen.

## Artikel 2

In diesem Artikel wird die vorübergehende Änderung des IV-Beitragsatzes geregelt. Es werden sowohl die Beiträge der Erwerbstätigen als auch – im entsprechenden Verhältnis dazu – jene der Nichterwerbstätigen angepasst<sup>43)</sup>.

Die Heraufsetzung der Beiträge soll rückwirkend auf den 1. Januar 1998 erfolgen. Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 243.

## Artikel 3

Da das Promille der EO per 1. Januar 2005 wieder zurückzuübertragen ist, ist die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses längstens bis Ende 2004 befristet. Er tritt vorher ausser Kraft, sobald der Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung nach Artikel 28 EOG (SR 834.1) den Betrag einer halben Jahresausgabe unterschreitet.

Infolge der Referendumsfrist von 100 Tagen ist nach Absatz 2 die Inkraftsetzung erst per 1. Februar 1998 möglich.

Für die Beitragsverschiebung ist der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss die geeignete Form. Mangels einer Ermächtigung in der Bundesverfassung, in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (vgl. Art. 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes, SR 171.11) kann das Referendum gegen diesen Bundesbeschluss nicht entzogen werden. Absatz 3 erklärt den Beschluss demzufolge referendumpflichtig.

Im übrigen verweisen wir auf Ziffer 243.

## 5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

### 51 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Gemäss Artikel 77 und 78 IVG trägt der Bund 37,5 Prozent der jährlichen Ausgaben der IV. Bei den EL leistet der Bund Beiträge an die Aufwendungen der Kantone, welche je nach Finanzkraft 10–35 Prozent der jährlichen kantonalen Ausgaben betragen (Art. 9 ELG).

Die Sparmassnahmen der IV entlasten den Bund in den ersten sechs Jahren – unter Berücksichtigung der Mehrkosten für die EL – um durchschnittlich 33 Millionen Franken (vgl. Ziff. 312, Tabelle 6). Langfristig entstehen Einsparungen von 90 Millionen Franken.

Der Anteil des Bundes an den Schuldzinsen der IV wird im Jahr 1997 voraussichtlich 37 Millionen Franken betragen. Nach Durchführung der in dieser Botschaft beantragten Massnahmen zur Zusatzfinanzierung werden die neu entstehenden Schuldzinsen den Bund 1998–2004 mit durchschnittlich 39 Millionen Franken pro Jahr belasten<sup>44)</sup>.

<sup>43)</sup> Die Anpassung der letzteren in Buchstabe b basiert auf dem aktuellen Wert des Mindestbeitrages der Nichterwerbstätigen gemäss Artikel 3 der Verordnung 96 vom 13. September 1995 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV (SR 831.106). Eine allfällige Änderung des Mindestbeitrages während der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses würde eine entsprechende Anpassung des Buchstabens b nach sich ziehen.

<sup>44)</sup> Im Vergleich dazu würde eine zusätzliche Erhöhung des IV-Beitragsatzes um drei Lohnpromille im Jahr 1999 (vgl. Ziff. 241 und 322) für den Bund eine Reduktion der jährlichen Schuldzinsen auf 9 Millionen Franken bewirken.



## 52      **Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone**

Der Anteil der Kantone an den jährlichen Ausgaben der IV beläuft sich auf 12,5 Prozent (Art. 77 und 78 IVG). Die Ausgaben für Ergänzungsleistungen werden zu 65–90 Prozent durch die Kantone getragen (Art. 9 ELG).

Je nach Finanzkraft der Kantone wirken sich die Sparmassnahmen der IV unterschiedlich aus. Insgesamt haben die Sparmassnahmen für die Kantone in den ersten sechs Jahren aber keine finanziellen Auswirkungen (vgl. Ziff. 312, Tabelle 6). Langfristig entstehen jährliche Einsparungen von 11 Millionen Franken.

Der Anteil der Kantone an den Schuldzinsen der IV wird im Jahr 1997 voraussichtlich 12 Millionen Franken betragen. Nach Durchführung der in dieser Botschaft beantragten Massnahmen zur Zusatzfinanzierung werden die neu entstehenden Schuldzinsen die Kantone 1998–2004 mit durchschnittlich 13 Millionen Franken pro Jahr belasten<sup>45)</sup>.

## 53      **Personelle Auswirkungen**

Bei den Durchführungsorganen der IV (IV-Stellen) ist eine leichte Verstärkung der juristischen Dienste nötig (vgl. Ziff. 234). Im übrigen sollten durch die Auswirkungen des ersten Teils der Revision die bestehenden Engpässe in der Bundesverwaltung (Bundesamt für Sozialversicherung) nicht noch weiter verschärft werden.

## 6        **Legislaturplanung**

Die Vorlage lässt sich unter das Ziel 9 der Legislaturplanung 1995–1999<sup>46)</sup> «Sicherung der finanziellen Grundlagen der AHV/IV und der ALV; Beseitigung kosten-treibender Strukturen und Verfahren im Gesundheitswesen und in der Sozialen Sicherheit» subsumieren.

Die 4. IV-Revision ist in der Legislaturplanung zudem als «weiteres Geschäft» aufgenommen.

## 7        **Verhältnis zum europäischen Recht**

### 71      **Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft**

Artikel 48 des EG-Vertrages, welcher das Prinzip der Freizügigkeit für Arbeitnehmende beinhaltet, verlangt die Errichtung eines Koordinationssystems der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 51 EG-Vertrag). Dieser Grundsatz, der durch die Verordnung Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmende, Selbständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, sowie durch die Verordnung Nr. 574/72 umgesetzt wird, zielt nicht auf die Harmonisierung der verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit in der Gemeinschaft, sondern ausschliesslich auf die Koordination dieser Systeme. Die Mitgliedstaaten haben die Freiheit, Struktur

<sup>45)</sup> Im Vergleich dazu würde eine zusätzliche Erhöhung des IV-Beitragssatzes um drei Lohnpromille im Jahr 1999 (vgl. Ziff. 241 und 322) für die Kantone eine Reduktion der jährlichen Schuldzinsen auf 3 Millionen Franken bewirken.

<sup>46)</sup> Vgl. Bericht vom 18. März 1996 über die Legislaturplanung 1995–1999, BBl 1996 II 354.

und Charakteristiken ihrer Systeme der sozialen Sicherheit zu bestimmen. Dabei sind jedoch gewisse Bedingungen einzuhalten, insbesondere die drei Grundprinzipien der Gleichbehandlung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten mit den eigenen Staatsangehörigen sowie Flüchtlingen und Staatenlosen, die Zusammenrechnung der Versicherungszeiten, die in den verschiedenen Staaten erworben werden, und der Export von Leistungen der sozialen Sicherheit in sämtliche Länder der Gemeinschaft. Der persönliche Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 erstreckt sich auf Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende, die innerhalb der Gemeinschaft (EG) zu- und abwandern, sofern sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, Flüchtlinge oder Staatenlose sind, sowie deren Familienangehörige und Hinterlassenen. Sie alle sind während ihres Erwerbslebens und auch nach dem Eintritt in den Ruhestand oder dem Ausscheiden aus dem Berufsleben erfasst. Der sachliche Anwendungsbereich umfasst die klassischen Sozialversicherungszweige, darunter insbesondere die Invaliditätsleistungen, einschliesslich diejenigen, welche die Erwerbsfähigkeit erhalten oder verbessern sollen.

Die Gleichstellung zwischen Mann und Frau ist ein weiterer Grundsatz des Gemeinschaftsrechts (Art. 119 EG-Vertrag). Es geht dabei um eine Gleichbehandlung bei der Entlohnung (Grund- oder Mindestgehalt) und bei allen weiteren Leistungen, die direkt oder indirekt, als Geld- oder Sachleistung, dem Arbeitnehmer oder der Arbeitnehmerin aufgrund seiner bzw. ihrer Anstellung vom Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin bezahlt werden. Diese Bestimmung des EG-Vertrages wurde insbesondere durch die Richtlinie 79/7 vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit sowie durch die Richtlinie 86/378 vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit in ihrer durch die Richtlinie 96/97 vom 20. Dezember 1996 geänderten Version umgesetzt.

Der Rat hat zudem Empfehlungen im Rahmen der Sozialpolitik verabschiedet. Zu erwähnen sind insbesondere die Empfehlung vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit sowie die Empfehlung vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese Texte sind Teil des Aktionsprogrammes der Kommission zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmenden aus dem Jahre 1989. Die erste Empfehlung hat die Anerkennung eines grundlegenden Anspruchs auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen zur Führung eines menschenwürdigen Lebens zum Ziel. Sie enthält eine Reihe allgemeiner, an die Mitgliedstaaten gerichteter Grundsätze und praktischer Orientierungen, die auf die Anerkennung und Umsetzung dieses Grundrechts zielen. Die zweite Empfehlung legt eine Reihe von Grundsätzen und Orientierungen zu Handen der Mitgliedstaaten fest, mit dem Ziel, eine Annäherung der nationalen Politiken in den Bereichen Krankheit, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Alter und Familie zu realisieren.

Die Schweiz hat die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964<sup>47)</sup> am 16. September 1977 ratifiziert und damit insbesondere den Teil IX betreffend die Leistungen bei Invalidität anerkannt.

Die Rolle der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit besteht in erster Linie darin, dafür zu sorgen, dass die nationalen Gesetzgebungen der Vertragsstaaten ein gewisses Niveau an Schutz garantieren. So muss beispielsweise die ausgerichtete Invalidenrente für den Typus des Leistungsempfängers (Mann mit Ehefrau und 2 Kindern) mindestens 40 Prozent von seinem früheren Verdienst betragen. Schreibt die nationale Gesetzgebung eine Höchstgrenze für den Leistungsbetrag oder für den Verdienst vor, auf dessen Grundlage die Leistung berechnet wird (wie es gemäss IVG der Fall ist), darf der Leistungsbetrag für den Typus des Leistungsempfängers jedoch nicht kleiner sein als die in der Europäischen Ordnung festgelegten Bedingungen, welche für einen männlichen gelernten Arbeiter (Definition gemäss Ordnung) festgelegt worden sind.

Betreffend die Finanzierung sieht die Ordnung vor, dass die Aufwendungen für die Leistungen und die Verwaltungskosten durch Beiträge oder Steuern – oder aus beiden zusammen – so zu bestreiten sind, dass Minderbemittelte nicht über Gebühr belastet werden, und dass die wirtschaftliche Lage der Vertragspartei und der geschützten Personen berücksichtigt werden müssen. Ausserdem darf die Summe der von den geschützten Arbeitnehmenden aufzubringenden Versicherungsbeiträge 50 Prozent der Summe der für den Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Ehefrauen und Kinder bestimmten Mittel nicht übersteigen.

Im übrigen beinhaltet die Ordnung eine Bestimmung über das Ruhen (d. h. Verweigerung, Kürzung oder Aufhebung) von Leistungen. Gemäss Artikel 68 Buchstabe f ist eine Leistungskürzung nur möglich, wenn die Invalidität vorsätzlich herbeigeführt worden ist.

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit (revidiert) vom 6. November 1990 geht über die Bestimmungen der Ordnung von 1964 hinaus – insbesondere durch die Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs und der Verbesserung der Leistungsarten und des Leistungsniveaus. Sie ist gleichzeitig aber auch flexibler: Die Bedingungen für die Rätifikation wurden abgeschwächt und die Bestimmungen sind genügend flexibel formuliert, um die nationalen Gesetzgebungen so weit als möglich berücksichtigen zu können. Trotzdem ist die (revidierte) Ordnung noch von keinem Staat ratifiziert worden, weshalb sie noch nicht in Kraft getreten ist.

Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 – von der Schweiz unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert – sieht in Artikel 12 das Recht auf soziale Sicherheit und in Artikel 15 das Recht der körperlich, geistig oder psychisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung vor.

Die Europäische Sozialcharta vom 3. Mai 1996 (revidiert) passt den materiellen Inhalt der Charta von 1961 an die neuen Gegebenheiten an. Artikel 12 schreibt das Recht auf soziale Sicherheit vor und Artikel 15 das Recht der behinderten Personen

<sup>47)</sup> AS 1978 1491

auf Autonomie, soziale Eingliederung und Teilnahme am Leben der Gemeinschaft. Die revidierte Charta ist noch nicht in Kraft getreten.

## **73 Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht**

Die Vereinbarkeit des ersten Teils der 4. IV-Revision mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft ist gegeben.

Die Revision ist auch mit den Instrumenten des Europarates vereinbar. Insbesondere wird der revidierte Artikel 7 IVG den Anforderungen der Europäischen Ordnung künftig genügen.

Trotz der Aufhebung der Zusatzrente für den Ehepartner übersteigt der Betrag der Invalidenrente, welche dem Typus des Leistungsempfängers ausgerichtet wird, den durch die Europäische Ordnung festgesetzten Mindestbetrag.

## **8 Rechtliche Grundlagen**

### **81 Verfassungsmässigkeit**

Die vorgeschlagenen Änderungen des IVG stützen sich auf Artikel 34<sup>quater</sup> Absätze 2, 4 und 7 der Bundesverfassung, diejenigen des AHVG auf Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung. Die Änderungen des ELG haben ihre verfassungsmässige Grundlage in Artikel 11 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung.

Die verfassungsmässige Rechtsgrundlage der beiden Bundesbeschlüsse über die Verlagerung von Mitteln des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung in die Invalidenversicherung und über die befristete Verlagerung von Beiträgen der Erwerbsersatzordnung zugunsten der Invalidenversicherung besteht in den Artikeln 22<sup>bis</sup> Absatz 6, 34<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe d und 34<sup>quater</sup> der Bundesverfassung.

### **82 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die zur Durchführung der IV, der AHV und der EL erforderlichen Regelungskompetenzen werden wie üblich an den Bundesrat delegiert. Im einzelnen kann er zusätzlich zu seinen bestehenden Kompetenzen in folgenden Bereichen Bestimmungen erlassen:

Erstellung, Auswertung und Veröffentlichung von Statistiken sowie Zugang zu den gesammelten Daten, Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes (Art. 68 Abs. 1 IVG), Bestimmung der anrechenbaren Kosten für eine allgemeine, gesamtschweizerische Information (Art. 68 Abs. 2 IVG), Regelung des Einspracheverfahrens (Art. 69 Abs. 1 IVG), Bestellung der verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz für die kollektiven Leistungen sowie Regelung von Organisation und Verfahren (Art. 75<sup>bis</sup> IVG).

### **83 Erlassform**

Nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) sind unbefristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten, grundsätzlich in die

Form des Bundesgesetzes zu kleiden. Die vorliegenden Änderungen des IVG sind von Dauer und erfolgen demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

Demgegenüber sind die Massnahmen zur Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch die Erwerbsersatzordnung (vgl. Ziff. 242) befristet. Nach Artikel 6 Absatz 1 GVG sind befristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten, in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden. Mangels einer Ermächtigung in der Bundesverfassung, in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (vgl. Art. 7 GVG) kann das Referendum gegen die beiden Bundesbeschlüsse nicht entzogen werden. Die beiden Bundesbeschlüsse sollen bereits auf Anfang 1998 wirksam werden. Dies bedingt, dass sie dem Parlament im Sonderverfahren gemäss Artikel 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>48)</sup> beiden Räten in derselben Session zur Beratung vorgelegt werden.

<sup>48)</sup> Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11).

## IV-Finanzhaushalt

(Beträge in Mio. Fr.)

Anhang

Tabelle 1  
zu Preisen von 1997

Jahr	Ausgaben				Einnahmen					Kapitalkonto der IV			Gleichgewichtsbeitrags-satz**
	Geltende Ordnung	Einsparung Revision 1. Teil	Zinsen	Total	Beiträge und Regress	Mehreinnahmen*	Öffentliche Hand	Zinsen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr	in Prozenten der Ausgaben	
1996	7 238		74	7 313	3 230		3 656	0	6 886	-427	-1 575	-21.5	1.59
1997	7 633		98	7 731	3 244		3 865	0	7 109	-622	-2 197	-28.4	1.69
1998	7 944		25	7 969	3 243	225	3 983	0	7 451	-518	-515	-6.5	1.76
1999	8 185	-27	49	8 207	3 276	227	4 104	0	7 607	-600	-1 105	-13.5	1.79
2000	8 272	-63	74	8 283	3 309	229	4 141	0	7 679	-604	-1 688	-20.4	1.78
2001	8 614	-97	101	8 618	3 347	232	4 309	0	7 888	-730	-2 385	-27.7	1.83
2002	8 727	-123	134	8 738	3 395	364	4 369	0	8 128	-610	-2 914	-33.3	1.82
2003	9 140	-151	161	9 150	3 448	370	4 575	0	8 393	-757	-3 572	-39.0	1.88
2004	9 232	-165	189	9 256	3 490	374	4 628	0	8 492	-764	-4 215	-45.5	1.87
2005	9 850	-190	231	9 891	3 543	135	4 944	0	8 622	-1 269	-5 341	-54.0	1.97
2006	9 964	-197	280	10 047	3 578	136	5 023	0	8 737	-1 310	-6 470	-64.4	1.97
2007	10 488	-221	336	10 603	3 618	137	5 301	0	9 056	-1 547	-7 798	-73.5	2.05
2008	10 512	-224	394	10 682	3 650	138	5 340	0	9 128	-1 554	-9 088	-85.1	2.04
2009	11 027	-246	456	11 237	3 690	140	5 618	0	9 448	-1 789	-10 570	-94.1	2.12
2010	11 022	-247	520	11 295	3 724	140	5 647	0	9 511	-1 784	-11 997	-106.2	2.10

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in %:

	Lohn	Preis
1997:	0.0	1.0
1998:	1.0	1.5
1999-2001:	2.5	2.0
ab 2002:	4.5	3.5

\* Mehreinnahmen

1. 1. 1998: 2200 Mio. Fr. Kapitaltransfer von der EO zur IV  
Verschiebung von 1‰ von der EO zur IV  
1. 1. 2002: Erhebung von 1‰ MWSt  
1. 1. 2005: Verschiebung von der IV zur EO -1‰

\*\* Beitragsatz, der unter Berücksichtigung des Beitrages der öffentlichen Hand zur Deckung der jährlichen Ausgaben notwendig ist.

**EO-Finanzhaushalt**  
(Beträge in Mio. Fr.)

*Tabelle 2*  
zu Preisen von 1997

Jahr	Ausgaben	Einnahmen		EO-Fonds		
		Beiträge	Zinsen	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr	in % der Ausgaben
1996	621	673	205	257	4613	743
1997	629	675	209	255	4868	774
1998	674	449	108	-117	2479	368
1999	689	453	95	-141	2289	332
2000	737	458	84	-195	2050	278
2001	685	462	76	-147	1862	272
2002	697	469	67	-161	1638	235
2003	733	476	58	-199	1384	189
2004	749	482	48	-219	1118	149
2005	726	731	43	48	1128	155
2006	797	739	42	-16	1074	135
2007	776	745	41	10	1048	135
2008	795	752	40	-3	1009	127
2009	823	758	38	-27	948	115
2010	839	765	35	-39	877	105

1998: 2200 Mio. Fr. Kapitaltransfer von der EO zur IV  
Beitragssatzverschiebung von der EO zur IV -1‰ (Beitragssatz EO nun 2‰)  
2005: Beitragssatzverschiebung von der IV zur EO +1‰ (Beitragssatz EO wieder 3‰)

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in %:

	Lohn	Preis
1997:	0.0	1.0
1998:	1.0	1.5
1999-2001:	2.5	2.0
ab 2002:	4.5	3.5

# Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)

Entwurf

## Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 1997<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

### I

Das IV-Gesetz<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Art. 4 Abs. 1*

<sup>1</sup> Als Invalidität im Sinne dieses Gesetzes gilt die durch einen körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursachte, voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde Erwerbsunfähigkeit.

#### *Art. 5 Abs. 2*

<sup>2</sup> Nichterwerbstätige Personen vor dem vollendeten 20. Altersjahr mit einem körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheitsschaden gelten als invalid, wenn der Gesundheitsschaden wahrscheinlich eine Erwerbsunfähigkeit zur Folge haben wird.

#### *Art. 7 Entzug oder Kürzung der Leistung*

<sup>1</sup> Hat eine versicherte Person die Invalidität vorsätzlich oder bei Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens herbeigeführt oder verschlimmert, können die Geldleistungen dauernd oder vorübergehend verweigert, gekürzt oder entzogen werden.

<sup>2</sup> Absatz 1 ist anwendbar auf Leistungen für Angehörige, welche die Invalidität einer versicherten Person vorsätzlich oder bei Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens herbeigeführt oder verschlimmert haben.

#### *Art. 27 Sachüberschrift sowie Abs. 2 und 3*

##### Zusammenarbeit und Tarife

<sup>2</sup> *Bisheriger Abs. 3*

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

<sup>1)</sup> BBl 1997 IV 149

<sup>2)</sup> SR 831.20



*Art. 27<sup>bis</sup> Streitigkeiten (neu)*

<sup>1</sup> Streitigkeiten zwischen der Versicherung und Leistungserbringern entscheidet ein Schiedsgericht.

<sup>2</sup> Zuständig ist das kantonale Schiedsgericht am Ort der ständigen Einrichtung oder der Berufsausübung des Leistungserbringers.

<sup>3</sup> Die Kantone bezeichnen das Schiedsgericht und regeln das Verfahren. Das Schiedsgericht setzt sich zusammen aus einer neutralen Person, die den Vorsitz innehat, und aus je einer Vertretung der Versicherung und der betroffenen Leistungserbringer in gleicher Zahl. Die Kantone können die Aufgaben des Schiedsgerichts dem kantonalen Versicherungsgericht übertragen; dieses wird durch je eine Vertretung der Beteiligten ergänzt. Der schiedsgerichtlichen Behandlung eines Streitfalles hat ein Vermittlungsverfahren vorzuziehen.

<sup>4</sup> Die Entscheide werden den Parteien mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung schriftlich eröffnet.

*Art. 28 Abs. 1, 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup>*

<sup>1</sup> Ist ein Versicherter zu mindestens 50 Prozent invalid, so hat er Anspruch auf eine Rente. Diese wird wie folgt nach dem Grad der Invalidität abgestuft:

Invaliditätsgrad	Rentenanspruch in Bruchteilen einer ganzen Rente
mindestens 50 Prozent	ein Zweitel
mindestens 66 $\frac{2}{3}$ Prozent	ganze Rente

*1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> Aufgehoben*

*Art. 29 Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Rentenanspruch nach Artikel 28 entsteht frühestens in dem Zeitpunkt, in dem der Versicherte:

- a. mindestens zu 50 Prozent bleibend erwerbsunfähig geworden ist; oder
- b. während eines Jahres ohne wesentlichen Unterbruch durchschnittlich mindestens zu 50 Prozent arbeitsunfähig gewesen war.

*Art. 34*

*Aufgehoben*

*Art. 38 Sachüberschrift und Abs. 1 erster Satz*

Höhe der Kinderrenten

<sup>1</sup> Die Kinderrente beträgt 40 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Invalidenrente. ...

*Art. 68 Statistik, Analysen, Öffentlichkeitsarbeit (neu)*

<sup>1</sup> Die Versicherung vergütet dem Bund die externen Kosten für die Erstellung von Statistiken und Untersuchungen über die Durchführung und Wirkungen des Gesetzes, soweit diese für eine zweckmässige, wirksame und rationelle Durchführung dieses Gesetzes notwendig sind. Der Bundesrat erlässt die notwendigen Bestimmungen über die Erstellung, die Auswertung und die Veröffentlichung der benötigten Statistiken sowie über den Zugang zu den gesammelten Daten. Er sorgt dafür, dass der Persönlichkeitsschutz gewährleistet ist.

<sup>2</sup> Die Versicherung vergütet die externen Kosten, die dem Bund aus einer allgemeinen, gesamtschweizerischen Information der Versicherten über die Leistungen der Versicherung erwachsen. Der Bundesrat bestimmt die anrechenbaren Kosten.

*Art. 69 Rechtspflege*

<sup>1</sup> Gegen Verfügungen aufgrund dieses Gesetzes kann innert 30 Tagen bei der verfügbaren IV-Stelle Einsprache erhoben werden. Der Bundesrat regelt das Verfahren und kann Ausnahmen vom Grundsatz der Kostenlosigkeit vorsehen.

<sup>2</sup> Gegen Einspracheentscheide kann Beschwerde an die Rekursbehörden der Alters- und Hinterlassenenversicherung und gegen deren Entscheide Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht erhoben werden. Die Artikel 84–85<sup>bis</sup> sowie 96 AHVG<sup>1)</sup> sind sinngemäss anwendbar.

*Art. 73 Abs. 4 und 5 (neu)*

<sup>4</sup> Beiträge nach Absatz 2 Buchstaben b und c werden unter der Voraussetzung gewährt, dass eine kantonale oder interkantonale Planung den spezifischen Bedarf nachweist.

<sup>5</sup> Das Bundesamt für Sozialversicherung genehmigt die Bedarfsplanung der Kantone mittels Verfügung. Es kann den Entscheid mit Vorbehalten und Auflagen verbinden.

*Art. 75<sup>bis</sup> Rechtspflege (neu)*

<sup>1</sup> Gegen Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung nach den Artikeln 73 und 74 kann innerhalb von 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde an die verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz erhoben werden.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestellt die Beschwerdeinstanz. Er regelt Organisation und Verfahren.

<sup>3</sup> Gegen die Entscheide der Beschwerdeinstanz können das Bundesamt für Sozialversicherung sowie die Kantone und Institutionen, welche durch den Entscheid berührt sind, Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht erheben.

<sup>1)</sup> SR 831.10

## II

### *Änderung bisherigen Rechts*

1. Das AHV-Gesetz<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Art. 43<sup>ter</sup> Abs. 1*

<sup>1)</sup> Der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Bezüger von Altersrenten oder Ergänzungsleistungen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte bedürfen, Anspruch auf Hilfsmittel haben.

2. Das Bundesgesetz vom 19. März 1965<sup>2)</sup> über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

#### *Art. 2c Bst. a*

Anspruchsberechtigt im Sinne von Artikel 2 sind Invalide:

- a. welche einen Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent im Sinne des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung<sup>3)</sup> aufweisen;

## III

### *Übergangsbestimmungen*

- a. *Besitzstandswahrung bei laufenden Viertelsrenten*

Laufende Viertelsrenten werden auch nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung unter den bisherigen Voraussetzungen weitergewährt.

- b. *Überführung der Härtefallrenten in die Ergänzungsleistungen*

<sup>1)</sup> Renten, die auf einem Invaliditätsgrad von weniger als 50 Prozent beruhen, sind innert eines Jahres seit dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung in Revision zu ziehen (Art. 41 IVG).

<sup>2)</sup> Ergibt die Revision weiterhin einen Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent, so leitet die IV-Stelle ihren Entscheid an die zuständige EL-Stelle zur Abklärung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen weiter. Bis zum Entscheid der EL-Stelle wird die Härtefallrente weiter ausgerichtet.

- c. *Besitzstandswahrung bei laufenden Zusatzrenten*

Laufende Zusatzrenten werden auch nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung unter den bisherigen Voraussetzungen weitergewährt.

<sup>1)</sup> SR 831.10

<sup>2)</sup> SR 831.30

<sup>3)</sup> SR 831.20

IV

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9156

# Bundesbeschluss über die Verlagerung von Mitteln des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung in die Invalidenversicherung

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die Artikel 22<sup>bis</sup> Absatz 6, 34<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe d und 34<sup>quater</sup> der  
Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 1997<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## **Art. 1** Kapitalverlagerung

Aus den Mitteln des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung nach Artikel 28 des Erwerbsersatzgesetzes vom 25. September 1952<sup>2)</sup> werden 2200 Millionen Franken dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung nach Artikel 107 des AHV-Gesetzes<sup>3)</sup> zu Gunsten der Rechnung der Invalidenversicherung (Art. 79 IVG<sup>4)</sup>) überwiesen.

## **Art. 2** Zeitpunkt der Kapitalverlagerung

Die Kapitalverlagerung nach Artikel 1 erfolgt rückwirkend auf den 1. Januar 1998.

## **Art. 3** Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

<sup>1)</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2)</sup> Er tritt am 1. Februar 1998 in Kraft und gilt bis zum 30. Juni 1998.

9156

<sup>1)</sup> BBl 1997 IV 149

<sup>2)</sup> SR 834.1

<sup>3)</sup> SR 831.10

<sup>4)</sup> SR 831.20

# Bundesbeschluss über die befristete Verlagerung von Beiträgen der Erwerbersatzordnung zugunsten der Invalidenversicherung

Entwurf

K

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf die Artikel 22<sup>bis</sup> Absatz 6, 34<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe d und 34<sup>quater</sup> der  
Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 1997<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

## **Art. 1** Beiträge an die EO

In Abweichung von Artikel 27 Absatz 2 des Erwerbersatzgesetzes vom 25. September 1952<sup>2)</sup> (EOG) werden rückwirkend auf den 1. Januar 1998 festgesetzt:

- a. der Beitragssatz für die Erwerbstätigen auf 0,2 Prozent;
- b. die Beiträge der Nichterwerbstätigen auf jährlich 8–200 Franken.

## **Art. 2** Beiträge an die IV

In Abweichung von Artikel 3 Absatz 1 des IV-Gesetzes<sup>3)</sup> werden rückwirkend auf den 1. Januar 1998 heraufgesetzt:

- a. der Beitragssatz für die Erwerbstätigen um 0,1 Prozentpunkt;
- b. die Beiträge der Nichterwerbstätigen um jährlich 4–100 Franken.

## **Art. 3** Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

<sup>1)</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2)</sup> Er tritt am 1. Februar 1998 in Kraft und gilt so lange, als der Ausgleichsfonds der Erwerbersatzordnung nach Artikel 28 des EOG den Betrag einer halben Jahresausgabe nicht unterschreitet, längstens aber bis zum 31. Dezember 2004.

9156

<sup>1)</sup> BBl 1997 IV 149

<sup>2)</sup> SR 834.1

<sup>3)</sup> SR 831.20

## **Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, erster Teil (4. IV-Revision, erster Teil) vom 25. Juni 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.052
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1997
Date	
Data	
Seite	149-202
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 384

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.