

Startkapital – Pilotprojekt nach Art. 68^{quater} IVG

Im Rahmen der Artikelserie über die Pilotprojekte nach Artikel 68^{quater} IVG wurden bereits die Projekte Charta (CHSS 5/2012) und Concerto (CHSS 1/2013) vorgestellt. Nicht jedes Pilotprojekt verläuft indessen nach Plan: Zuweilen sind massive Kurskorrekturen nötig. Davon und vom verantwortungsbewussten Umgang mit Versicherungsgeldern wird im Folgenden berichtet.



Adelaide Bigovic
Bundesamt für Sozialversicherungen

Nachdem in der 5. IV-Revision die Senkung der Anzahl Neurenten im Zentrum der Bemühungen stand, strebt die 6. IV-Revision die Wiedereingliederung von IV-Rentnern und -rentnerinnen in den Arbeitsmarkt an (Senkung der Anzahl laufender Renten). Schon früh tauchte die Idee auf, die negativen finanziellen Anreize einer Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt mittels eines sogenannten Startkapitals abzufedern. Damit sollte der durch die Rentenkürzung (IVG bzw. BVG) entstehende Einkommensverlust mindestens teilweise ausgeglichen werden. Aus diversen Gründen (ungenügend nachgewiesene Wirksamkeit, ungeklärte Kostenfrage etc.) konnte das Startkapital indessen nicht in der IV-Revision 6a statuiert werden.

¹ Annahme: Kürzung der Renten von 600 Personen um eine Viertelsrente [(400 x 18 000) + (200 x 9 000)]

Angezeigt schien hingegen die Durchführung eines Pilotversuchs nach Artikel 68^{quater} IVG, sieht dieser doch **befristete Projekte** zum Zweck der **Eingliederung** vor. Wobei diese **von den Bestimmungen** des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (**IVG**) **abweichen** können. Es war geplant, Elemente der mittels Pilot getesteten Massnahmen bei einem positiven Auswertungsergebnis allenfalls in eine künftige IVG-Revision einfließen zu lassen. Anfang 2009 suchte das BSV die Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St.Gallen (SEW). Ein knappes halbes Jahr später wurde das Pilotprojekt Startkapital definitiv lanciert. Für die operative Durchführung zeichneten das BSV und das SEW gemeinsam verantwortlich, während die Evaluation allein dem SEW oblag. Die IV-Stellen der Kantone St.Gallen

und Waadt konnten für die Teilnahme am Projekt gewonnen werden. Finanziert wurde es mit Mitteln der Invalidenversicherung.

Ziel des Pilotprojekts

Kernidee des Projekts war es, Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten zum Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt zu motivieren oder eine bestehende Teilzeiterwerbstätigkeit auszuweiten. Die dadurch entstehenden negativen finanziellen Anreize sollten mit einem von der IV ausgerichteten Startkapital gemildert werden. Angestrebt wurde die Senkung bestehender Renten um mindestens eine Viertelsrente. Die Reduktion des Rentenvolumens (Anzahl erfolgreicher und dauerhafter Wiedereingliederungen) war damit **zentraler Erfolgsindikator** für die Evaluation des Startkapitals.

Es wurde mit **Kosten** von etwas mehr als 10 Mio. Franken gerechnet, wovon der Aufwand für die Projektarbeit (Organisation, Administration und Evaluation) auf gut 1,2 Mio., für die eigentliche Massnahme (Auszahlung des Startkapitals) erfolgsabhängig auf ca. 9 Mio. Franken geschätzt wurde.¹ Demgegenüber wurde mit möglichen Renteneinsparungen (auch hier erfolgsabhängig) von bis zu 30 Mio. Franken gerechnet.

Im Hinblick auf eine künftige IV-Revision erhoffte sich das BSV aus dem Pilot einen Erkenntnisgewinn zur angemessenen Höhe eines möglichen Startkapitals (Anreiz zwischen 9000 und 18000 Franken pro reduzierte Viertelsrente), zur Verteilung des Interesses bzw. der Nachfrage auf die verschiedenen Rentenstufen (Einfluss des Invaliditätsgrads auf den Entscheid bezüglich Projektteilnahme) sowie den durchschnittlichen

Die Eckwerte des Pilotprojekts Startkapital

T1

Dauer:	1. September 2010 bis 31. August 2015
Höhe des Startkapitals:	9 000 oder 18 000 Franken pro reduzierte Viertelsrente
Auszahlungsbedingung:	Rentenreduktion infolge neu aufgenommenener (dauerhaften) Erwerbstätigkeit bzw. (dauerhafte) Erhöhung des Beschäftigungsgrades in einer bestehenden Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt
Teilnahme:	freiwillig (nur versicherte Personen der IV-Stellen St.Gallen und Waadt)
Auszahlung:	Nach rechtskräftiger Herabsetzung / Aufhebung der Rente: gestaffelt in 4 Raten (alle 6 Monate), über 2 Jahre
Letztmögliche Verfügung:	31. August 2013
Startkapital:	Für die EL-Berechnung: Vermögen Für die Steuerberechnung: Einkommen

Grad der Rentenreduktion (in Viertelschritten von der Viertels- bis zur Vollrente), der sich mit der Institutionalisierung einer entsprechenden Massnahme erreichen liesse.

Untersuchungsdesign

Aus der umfangreichen Projektorganisation des Pilots² soll im Folgenden das Untersuchungsdesign, insbesondere die Bestimmung der Stichproben herausgegriffen werden. Zur Erhöhung der Repräsentativität wurde je eine IV-Stelle aus der deutschen Schweiz (St.Gallen) und der West-

schweiz (Waadt) zum Vergleich ausgewählt. Damit waren sowohl städtische als auch ländliche Gebiete vertreten und die Rentnerstruktur der beiden IV-Stellen entsprach in etwa dem schweizerischen Durchschnitt. Nach der Definition diverser Ausschlusskriterien,³ wurden rund 8000 Bezügerinnen und -bezüger von IV-Renten bestimmt, die jeweils nach dem Zufallsprinzip zwei Interventionsgruppen⁴ (je 2000 Personen) bzw. einer nicht mit Startkapital unterstützten Kontrollgruppe⁵ (4000 Personen) zugeteilt wurden. Die Versuchsteilnahme war freiwillig. Die Anfrage erfolgte einmal und ohne allfälliges Erinnerungsschreiben. Die Studienleitung ging davon aus, dass sich etwa 200 Personen der Interventionsgruppe 1 und 400 der Interventionsgruppe 2 – insgesamt 15% – zur Teilnahme entschliessen würden.

Anfang September 2010 wurde die Umsetzungsphase angegangen, indem der ausgewählte Teilnehmerkreis schriftlich über die Höhe des Anspruchs sowie die Auszahlungsmodalitäten informiert wurde. Für die beiden Interventionsgruppen entstand mit der rechtskräftigen Herabsetzung oder Aufhebung der Rente im Fall einer Projektteilnahme ein Rechtsanspruch auf Auszahlung des Startkapitals.

Die Rentenreduktion bemass sich am veränderten Invaliditätsgrad, der mit dem neu erzielten Erwerbseinkommen erreicht werden konnte. Bei einem allfälligen Rückfall in die Rente (Aufgabe der Erwerbstätigkeit aus gesundheitlichen Gründen) wurde die Auszahlung des Startkapitals gestoppt. Bereits bezogene Raten mussten nicht rückerstattet werden. Die dafür nötige **Amtsverordnung**⁶ trat am 16.8.2010 in Kraft und ist auf den 31.8.2015 befristet. Neben den Anspruchs- und Teilnahmebedingungen sowie der Dauer des Pilotprojekts regelt sie auch die Auszahlungsbedingungen des Startkapitals sowie einen allfälligen Renten- und Taggeldanspruch der am Pilot beteiligten Personen. In den Erläuterungen finden sich ferner Hinweise zur Koordination der Leistungen aus dem Pilot mit den Zahlungen anderer Sozialversicherungen.

Umsetzungsphase und Evaluationsabbruch

Ende Februar 2011 hielt ein Zwischenbericht zur Implementierung und zu den ersten Reaktionen zum Pilotprojekt fest, dass die **Reaktionen** des angeschriebenen Teilnehmerkreises

2 Regelung von Datenschutzfragen, Zusammenarbeit mit externem Befragungsinstitut, Anhörung der Eidg. AHV/IV-Kommission, Vertragsmodalitäten, Personalressourcen der beteiligten IV-Stellen etc.

3 Mehrfacher Rentenbezug in der gleichen Familie, Alter, Dauer des Rentenbezugs, Heimbewohner bzw. Bezug einer ausserordentlichen IV-Rente mit Geburtsgebrechen u.ä. Der Ausschluss erfolgte nicht aufgrund einer zu erwartenden geringen Erfolgswahrscheinlichkeit, sondern im Hinblick auf einen rationalen Projektablauf.

4 Interventionsgruppe 1: CHF 9000 pro reduzierte Viertelsrente; Interventionsgruppe 2: CHF 18 000 pro reduzierte Viertelsrente

5 Kein Startkapital, allfällige Wiedereingliederung nach geltendem System, d.h. Eingliederungsmassnahmen bei Bedarf, aber keine zusätzlichen finanziellen Anreize

6 SR 831.201.71

ses insgesamt **sehr gering** und bereits rückläufig waren: Ein halbes Jahr nach dem offiziellen Schreiben hatten sich 16 (0.4% von 4000) am Startkapital interessierte Personen gemeldet, weit entfernt von den bis Projektende erhofften 600 Personen (15%). Monetäre Anreize allein, vermochten das vermutete Integrationspotenzial offenbar nicht zu mobilisieren. Dem BSV stellte sich die Frage, welcher Erkenntnisgewinn angesichts dieser verschwindend kleinen Teilnehmerzahl noch zu erwarten gewesen wäre. Allenfalls hätte noch mehr Klarheit über die Gründe für das geringe Interesse geschaffen werden können.⁷ Die Idee eines Erinnerungsschreibens ein Jahr nach Umsetzungsstart wurde entgegen dem ursprünglichen Entschluss im September 2011 zwar noch einmal geprüft, jedoch verworfen. Selbst eine Verfünffachung der Studienteilnahmen hätte keine statistisch relevanten Aussagen zu den drei

Hauptfragestellungen erlaubt. Damit liess sich aus der Studie auch keine Erkenntnis für künftige IV-Revisoren ziehen. Eingedenk der finanziellen Situation der hochverschuldeten und damals immer noch stark defizitären Versicherung entschied das BSV im Frühjahr 2011, von der weiteren **Evaluation des Startkapitals abzusehen**, wiewohl ein rein wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn möglicherweise nicht auszuschliessen gewesen wäre.⁸ Der Rechtsanspruch der 16 Studienteilnehmer und weiterer potenziell am Startkapital interessierter Personen bleibt trotz Auflösung der Projektorganisation auf Basis der bis Ende August 2015 befristeten Verordnung bestehen. Startkapital kann noch bis zum 31. August 2013 zugesprochen werden.

Würdigung des Pilots

Im Hinblick auf den vorliegenden Artikel wertete das BSV die verfügbaren Projektdaten per Ende März 2013 aus: Von den 1,2 Mio. Franken, die für die Projektorganisation bewilligt worden waren, wurden bis zum Evaluationsabbruch etwas weniger als die Hälfte (557 400 Franken) ausgegeben. Die bis Ende März 2013 vom

Projekt erfassten 16 Personen hatten bis dahin zusammen ein Startkapital von insgesamt 321 750.– Franken bezogen. Dabei kamen alle vier möglichen Abstufungen der Rentenreduktion vor, in einem Fall liess sich gar eine volle Rente aufheben. Die mit dem Projekt erfasste kleine Grundgesamtheit erlaubt keine statistisch signifikanten und konsistenten Aussagen über allfällige regional begründete Unterschiede zwischen den Stichproben oder die drei Hauptfragestellungen (Höhe des Anreizes, Zusammenhang Nachfrage – Rentenstufe, durchschnittlicher Grad der erzielten Rentenreduktion). Somit hat die zum Zeitpunkt des Evaluationsabbruchs getroffene Einschätzung des BSV, dass sich das Projekt bereits zum damaligen Zeitpunkt zu einem grossen Teil selbst evaluiert habe, nichts geändert. Im Sinne einer wirksamen und zweckmässigen Versicherungsführung, ist zuweilen – insbesondere bei mangelnder Evidenz – auch ein mutiger Entscheid zum Projektabbruch gefragt.

Adelaide Bigovic, Projektverantwortliche,
Bereich Rechtsetzung, Geschäftsfeld IV, BSV
E-Mail: adelaide.bigovic@bsv.admin.ch

7 Misstrauen gegenüber der IV-Stelle, negative Presse der IV, pessimistische Einschätzung des Stellenmarkts, Startkapital zu tief (v.a. bei jüngeren Versicherten), Angst vor einem ungesicherten Rückfall etc.

8 www.bsv.admin.ch → Themen → Invalidenversicherung IV → Projekte → Pilotversuche zur Förderung der Eingliederung → laufende Pilotversuche → Pilotprojekt Startkapital → Endbericht