

Schwerpunkt

Die 5. IV-Revision auf einen Blick

Sozialpolitik

Integration in den Arbeitsmarkt

International

Europäisches Koordinationsrecht

Soziale Sicherheit

CHSS

5/2004

BSV /
OFAS /
UFAS /

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 5/2004

Editorial	265
Chronik August/September 2004	266
Rundschau	268

Schwerpunkt

Die IV muss ihren Kurs ändern	269
Die Revision auf einen Blick – die Zeit drängt (Adelaide Bigovic-Balzardi et al., BSV)	270
Massnahmen zur Verfahrensstraffung (Helena Kottmann, Peter Beck, BSV)	284
Politik ist die Kunst des Möglichen (Adelaide Bigovic-Balzardi, BSV)	286
Back-to-work-Strategie: Reformbedarf bei der IV (Erika Forster-Vannini, Ständerätin)	288
Notwendig und dringlich (Blaise Matthey, FER)	289
Wiedereingliederung und Zusatzfinanzierung (Colette Nova, SGB)	290
Wo sieht AGILE den grössten Reformbedarf bei der IV? (Ursula Schaffner, AGILE)	292

Vorsorge

Konsolidierung des Erreichten – ausgewählte Themen der 1. BVG-Revision (Helena Kottman, Jürg Brechbühl, BSV)	294
---	-----

Gesundheitswesen

Statistik der Krankenversicherung 2003 (Teil 1/3) (Nicolas Siffert, BAG)	299
---	-----

Sozialpolitik

Die beruflichen Merkmale von IV-Rentnerinnen und -Rentnern (Elke Staehelin-Witt, BSS Volkswirt. Beratung)	304
Rolle der Krankentaggeldversicherer bei Wiedereingliederung (Ann-Karin Wicki, Helsana Versicherungen AG)	308
Integration in den Arbeitsmarkt: Ein schwieriges Unterfangen (Ludwig Gärtner, BSV)	311

International

Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten (Kati Fréchetin, BSV)	316
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	319
Gesetzgebung: hängige Vorlagen des Bundesrats	324

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	325
Sozialversicherungsstatistik	326
Literatur und Links	328

Besuchen Sie uns unter
www.bsv.admin.ch



Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
AHV-Statistik 2004 (Reihe «Statistiken zur Sozialen Sicherheit»)	BBL ¹ 318.123.04 d/f Fr. 11.25
Wirkungsanalyse Bedürfnisabhängige Zulassungsbeschränkung für neue Leistungserbringer (Art. 55a KVG) (Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit»)	BBL ¹ 318.010.3.04 d Fr. 22.80
Generationenbeziehungen: ein unerschöpfliches Thema. Sondernummer zum Zehnjahresjubiläum des Internationalen Jahres der Familie (Sonderreihe Familie und Gesellschaft)	BSV ² Gratis
Familienfragen 2/2004. Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen am Bundesamt für Sozialversicherung	BSV Gratis

1 BBL, Bundesamt für Bauten und Logistik, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/d/verkauf.zivil@bbl.admin.ch

2 Bundesamt für Sozialversicherung, Dokumentationsdienst, Beat Reidy, Effingerstrasse 20, 3003 Bern.
E-mail: beat.reidy@bsv.admin.ch

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2002:

- Nr. 1/02 Sechs Jahre KVG – Synthese der Wirkungsanalyse
Nr. 2/02 Auswirkungen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union
auf die schweizerische Sozialversicherung
Nr. 3/02 Städte und Sozialpolitik
Nr. 4/02 Optimierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen IV, ALV und Sozialhilfe
Nr. 5/02 Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vor der Einführung
Nr. 6/02 Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Sozialversicherungen
- Nr. 1/03 Die Situation behinderter Menschen in der Schweiz im EU-Jahr der Behinderten
Nr. 2/03 *Kein Schwerpunkt* (Interview mit dem abtretenden BSV-Direktor Otto Piller)
Nr. 3/03 Die längerfristige Zukunft der Altersvorsorge beginnt heute
Nr. 4/03 Armut – auch in der Schweiz eine Realität
Nr. 5/03 Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union – erste Zwischenbilanz
Nr. 6/03 Dauert das Verfahren der Invalidenversicherung zu lange?
- Nr. 1/04 Mehr Eigenverantwortung – ein Rezept für die Sicherung des Sozialstaates?
Nr. 2/04 Volksabstimmung vom 16. Mai 2004: 11. AHV-Revision und Finanzierung der AHV/IV
Nr. 3/04 Gleichstellung von Frau und Mann: 30 Jahre danach
Nr. 4/04 Ja zum bezahlten Mutterschaftsurlaub
Nr. 5/04 Die 5. IV-Revision auf einen Blick

Die Schwerpunkte sowie weitere Rubriken sind seit Heft 3/1999 im Internet unter www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2002 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellungen an: **Bundesamt für Sozialversicherung, CHSS, 3003 Bern, Telefon 031 322 90 11, Telefax 031 322 78 41, E-Mail: info@bsv.admin.ch**

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherung	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	Rosmarie Marolf E-Mail: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Géraldine Luisier Rurangirwa, Stefan Müller, Andrea Nagel, Pierre-Yves Perrin	Auflage	Deutsche Ausgabe 6500 Französische Ausgabe 2400
Abonnemente und Auskünfte	Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Effingerstrasse 20, 3003 Bern Telefon 031 322 90 11 Telefax 031 322 78 41 www.bsv.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG
			ISSN 1420-2670 318.998.5/04d

Das Gefüge der Gesellschaft stabilisierend und gerecht beeinflussen



Beatrice Breitenmoser
Vizedirektorin, Leiterin des
Geschäftsfeldes IV, BSV

Das Wahljahr 2003 thematisierte auf polemische Art die Zunahme der IV-Rentnerinnen und -Rentner. Tatsache ist, dass der Anteil der IV-Renten an der Bevölkerung im aktiven Alter sowohl in der Schweiz wie auch in unseren Nachbarländern kontinuierlich zugenommen hat, wobei die starke Zunahme von Personen bis zum Alter 49 mit psychischen Leiden und mit Wohnsitz in der Schweiz besonders auffällt. Die vorliegenden Analysen zeigen klar, dass diese Zunahme nichts mit Missbrauch im Einzelfall, sondern vor allem mit Schwächen unseres gesellschaftlichen Systems zu tun hat.

Noch vor dem In-Kraft-Treten der 4. IV-Revision erteilte der Bundesrat den Auftrag, eine Vernehmlassungsvorlage für eine 5. IV-Revision auszuarbeiten. Auslöser waren die vorliegenden Rentenzahlen der Jahre 2001 und 2002, die einen dringenden Handlungsbedarf aufzeigten.

Darüber, dass mit dem – dank der 4. IV-Revision (vor allem durch die regionalen ärztlichen Dienste unter der Aufsicht des BSV) erweiterten – Instrumentarium die Neuberentungstendenz und damit die Ausgabendynamik nicht gebremst werden kann, herrscht Konsens. Der Bundesrat verfolgt eine nachhaltige Politik und will diese mit insgesamt drei Gesetzesrevisionen anstreben: mit der «5. IV-Revision», den «Änderungen beim Verfahren in der IV» und mit der «Zusatzfinanzierung für die IV». Alle diese drei Vorlagen befinden sich seit kurzem in der Vernehmlassung.

Die IV soll den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen angepasst und ihre Finanzierung soll langfristig gesichert werden. Folgende sechs Ziele stehen im Vordergrund:

- Invalide Personen sollen vermehrt erwerbstätig sein.

- Das System der IV soll für invalide Personen Anreize zur Erwerbstätigkeit beinhalten.
- Arbeitsunfähige Personen sollen nicht unnötig invalidisiert, sondern bestmöglich in den Arbeitsprozess integriert werden.
- Die Selbstverantwortung und die Mitwirkung des Einzelnen sollen erhöht werden.
- Die Praxis soll vereinheitlicht werden, um die Gleichbehandlung der versicherten Personen zu erhöhen.
- Die Finanzierung der IV soll nachhaltig gesichert werden.

Diese Anliegen sollen mit einem Strauss von Massnahmen konkretisiert werden, die Ihnen diese CHSS-Nummer vorstellt.

Die IV soll auch weiterhin nur dann Leistungen ausrichten, wenn eine Erwerbseinbusse wegen eines schweren Gesundheitsschadens vorliegt. Die IV wird damit auch in Zukunft keine eigentliche Integrationsversicherung für Personen in schwierigen Lebenslagen sein. Neu soll die IV jedoch über ein grösseres Set an direkten oder indirekten Integrationsinstrumenten verfügen, die sie aktiver als heute bei invaliden oder von Invalidität bedrohten Personen einsetzt. Im Zentrum stehen Integrationsmassnahmen für jüngere Menschen mit psychischen Problemen sowie ein verstärkter Bezug zwischen der Mitwirkung der versicherten Person und der Ausrichtung einer Leistung.

Die nachhaltige Strategie des Bundesrates zur Senkung der Anzahl der Neurenten ist jedoch nur erreichbar, wenn gesellschaftliche Akteure wie Arbeitgeber, Ärztinnen, Anwälte, Kantone und Gemeinden ihre Partikularinteressen für die Ausrichtung von IV-Renten erkennen, hinterfragen und aktiv bei der ökonomischen Integration von Menschen mit Problemen mitwirken.

Eine der grösseren Herausforderungen der 5. IV-Revision wird sein, zusammen mit den Akteuren der sozialen Sicherheit und der Wirtschaft die Verstärkung der ökonomischen Integration so zu realisieren, dass nicht einfach eine fragile Gruppe – die Invaliden oder von Invalidität Bedrohten – andere fragile Gruppen – z.B. Arbeitslose oder SozialhilfeempfängerInnen – verdrängt. Die finanzielle Konsolidierung der IV darf als solche nicht zu einem Partikularinteresse verkommen, sondern soll das Gefüge der Gesellschaft stabilisierend und gerecht beeinflussen.

Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

Der Bundesrat hat am 25. August von den Berichten und Empfehlungen zweier Expertenkommissionen zu Systemfragen in der beruflichen Vorsorge Kenntnis genommen. Das EDI hatte die Kommissionen im vergangenen Jahr zur Prüfung der Themen «Optimierung der Aufsicht» und «Rechtsformen der Vorsorgeeinrichtungen» eingesetzt. Der Bundesrat hat auf Grund der vorliegenden Resultate die nötigen Grundsatzentscheide für die nächste Etappe der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge gefällt. Die Expertenkommissionen sollen zusammengeführt werden und bis 2007 drei Vernehmlassungsvorlagen ausarbeiten.

Auf der Grundlage der von der Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht» unter der Leitung von Professor Jürg Brühwiler formulierten Empfehlungen soll die Aufsicht über die Pensionskassen mit zusätzlichen Aufsichtsinstrumenten ergänzt werden, die ein frühzeitigeres Agieren bei unvorteilhafter Entwicklung der Finanz- und Anlagemärkte ermöglichen. Die Aufsichtsstruktur soll generell gestrafft werden, und die heute parallelen Kompetenzen von Bund und Kantonen in der direkten Aufsicht sollen eliminiert werden.

Als Variante mit zweiter Priorität wird auch ein zentralisiertes Modell skizziert: Die direkte Aufsicht würde inskünftig ausschliesslich im Verantwortungsbereich des Bundes liegen. Sie würde von einer – ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelten – mit Zweigstellen operierenden Institution wahrgenommen.

Wie bisher soll die Vorsorgeaufsicht von der Versicherungsaufsicht getrennt sein und nicht in die geplante Finanzmarktaufsicht über Banken und Versicherungen integriert werden.

Die Expertenkommission «Rechtsformen der Vorsorgeeinrichtungen»

unter der Leitung von Professor Hans Michael Riemer empfiehlt, dass mittelfristig eine eigene Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen geschaffen wird. Sie erwartet davon eine Vereinfachung sowie mehr Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit für alle Betroffenen.

Mindestzinssatz auf 2,5 Prozent erhöht

Der Bundesrat hat am 1. September beschlossen, den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge per 1. Januar 2005 von 2,25 Prozent auf 2,5 Prozent zu erhöhen. Er berücksichtigt damit einerseits die im Jahre 2003 erfolgte Erholung der Finanzmärkte und andererseits die nach wie vor angespannte finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen. Mit dem Mindestzinssatz muss das Guthaben der Versicherten im Obligatorium der beruflichen Vorsorge verzinst werden.

Der Bundesrat stützt sich bei seinem Entscheid einerseits auf die Entwicklung der Finanzmärkte. Die Rendite der Kassazinssätze der 10-jährigen Bundesobligationen lag für die Monate April bis Juni 2004 im Durchschnitt bei 2,9 Prozent. Ausserdem berücksichtigt er die Ertragsmöglichkeiten weiterer marktgängiger Anlagen, welche sich vor allem im Jahre 2003 positiv entwickelten. Der Pictet BVG-Index 93 wies im Jahre 2003 eine Performance von knapp 7 Prozent auf. Allerdings konnte er im laufenden Jahr bis Ende Juni nur um ca. 1,2 Prozent zulegen.

Andererseits ist die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen weiterhin angespannt. Auch wenn sich die Situation der Vorsorgeeinrichtungen im Jahre 2003 verbessert hat, wird dadurch die Entwicklung der Vorjahre noch nicht kompensiert. Die Problematik der Unterdeckung dürfte noch viele Kassen betreffen. Die Complementa Investment Controlling SA führt in Zusammenar-

beit mit der AWP Soziale Sicherheit eine jährliche Umfrage durch. Diese Studie geht per Ende 2003 von einem Anteil der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung von 20,4 Prozent aus. Interne Untersuchungen des Bundesamtes für Sozialversicherung weisen auf eine ähnliche Grössenordnung hin. Gemäss Swissca-Studie ist zwar der durchschnittliche Deckungsgrad von 100 Prozent Ende 2002 auf 104 Prozent Ende 2003 angestiegen. Um allfällige Schwankungen der Finanzmärkte auffangen zu können, ist die Bildung von Reserven bei einem Deckungsgrad in dieser Höhe jedoch unabdingbar.

KVG-Revision

Der Bundesrat hat am 15. September die Botschaften 2A (Spitalfinanzierung) und 2B (Managed Care) zuhanden des Parlaments verabschiedet. Kantone und Krankenversicherungen sollen künftig die Leistungen öffentlicher und privater Spitäler je zur Hälfte finanzieren. Medizinische Netzwerke, sogenannte Managed Care, werden im Gesetz verankert, aber nicht obligatorisch.

Kernpunkt der ersten Botschaft ist der Übergang von der heutigen Objekt- zur Leistungsfinanzierung. Die Kosten der Spitalleistungen sollen hälftig von Krankenversicherern und Kantonen getragen werden, und zwar für alle in der kantonalen Planung enthaltenen Spitäler. Die Investitionskosten sollen gleich behandelt werden wie die Betriebskosten. Dieses Modell ist als Übergangsregelung gedacht. Innert dreier Jahre will der Bundesrat einen Vorschlag für den Übergang zu einer monistischen Finanzierung mit einem einzigen Kostenträger unterbreiten. Als Zahlstelle kämen praktisch nur die Krankenversicherer in Frage.

Der zweite Teil der verabschiedeten Änderungen betrifft die medizinischen Versorgungsnetze, Managed Care. In solchen Netzwerken werden PatientInnen umfassend betreut und begleitet, von der Diagnose bis zur Therapie. Die angeschlossenen Leistungserbringer erhalten eigene Budgetverantwortung, so dass sich unnötige Leistungen für sie nicht lohnen. Die Managed-Care-Modelle sollen zwar vom Bund gefördert werden, aber freiwillig bleiben.

Beatrice Breitenmoser: Die IV-Chefin gibt nach 10 Jahren den Stab weiter

Yves Rossier, Direktor BSV

Als «professionelle Neinsagerin» (NZZ) wurde sie qualifiziert oder auch als «bissige Genossin» (Basler-Zeitung), welche unbesehen von Particouleur in der Invalidenversicherung zum Rechten schauet. Beatrice Breitenmoser hat Anfang 1995 die Leitung der Invalidenversicherung als BSV-Vizedirektorin übernommen und sich knappe zehn Jahre lang mit Leib und Seele und einem unerschütterlichen Sinn für Gerechtigkeit für die Versicherten, aber immer auch für die Versicherung selbst eingesetzt. Das Nein-Sagen sei nötig, hat sie immer wieder festgehalten, damit die IV auf ihre Kernaufgabe beschränkt bleibe und nicht durch die Überwälzung gesellschaftlicher Probleme – Stichwort «vorzeitige Pensionierung» über die IV – gefährdet werde. Sie hat allen, MitarbeiterInnen und den IV-Stellen, immer wieder ins Stammbuch diktiert, dass «lieb sein» und «im Zweifelsfall eine Leistung ausrichten» keine nachhaltige Strategie für die IV sei, im Gegenteil: In einer Sozialversicherung müssten Leistungen, insbesondere Renten, sich auf klare Kriterien abstützen und Zusprachen wie Ablehnungen nachvollziehbar begründet sein.

Beatrice Breitenmoser wusste klare Ziele zu formulieren und hat diese ebenso wie die Aufträge von Bundesrat und Parlament mit Gradlinigkeit und Hartnäckigkeit verfolgt; dabei ist sie auch Konfrontationen nicht aus dem Weg gegangen. Und die Erfolge ihrer Anstrengungen können sich sehen lassen:

- Sie initiierte u. a. ein **neues Subventionsmodell für Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe**. Ein intransparentes, lohnorientiertes Subventionsmodell wurde durch auf drei Jahre

befristete Leistungsvereinbarungen abgelöst. Nach anfänglichen Verunsicherungen und Befürchtungen ist das neue Modell heute auch seitens der Partner der privaten Invalidenhilfe praktisch unbestritten.

- Beatrice Breitenmoser ist auch «die Mutter» der **4. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes**, für das sie nach einer ersten Referendumsniederlage in kürzester Zeit ein konsensfähiges Paket schnürte. Die 4. IV-Revision geht mit der Anpassung des Systems der Hilflosenentschädigung einen ersten Schritt in Richtung einer stärkeren eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung von behinderten Menschen. Zum Paket der 4. Revision des IVG gehört ferner die Schaffung von regionalen ärztlichen Diensten (RAD), welche der IV eine markant grössere medizinische Kompetenz und Kapazität geben werden.
- Last but not least hat die scheidende IV-Chefin die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage für die **5. IV-Revision** massgeblich mitgeprägt. Im Zentrum steht dabei eine möglichst frühe Erfassung von Personen mit gesundheitlichen Problemen, wobei vor einer Rente im Normalfall Integrationsmassnahmen gesprochen werden.

In die Zeit von Beatrice Breitenmoser fällt auch eine markante Verschiebung der öffentlichen Wahrnehmung betreffend der Invalidenversicherung. War bei der Referendumsabstimmung zum ersten Entwurf der 4. IV-Revision 1999 noch praktisch jegliche Infragestellung von IV-Leistungen tabu, hat sich in den letzten Jahren bei allen politischen Akteuren die Wahrnehmung durchgesetzt, dass die Entwicklung der Neuberentung so nicht weitergehen kann, dass – im Rahmen insbesondere der 5. IV-Revision – entsprechende Massnahmen getroffen werden müssen. Beatrice Breitenmoser hatte hiezu sehr früh ein kla-

res Credo: «Nur eine auf die Kernaufgabe reduzierte IV kann zu Stabilität und Gerechtigkeit in der Gesellschaft beitragen.» Sie hat es denn auch begrüsst, dass die IV aus dem Dornröschenschlaf geweckt wurde: «Endlich redet man über die IV», vertraute sie unlängst einer Journalistin an. Das Reden über die IV in Interviews, Radio und Fernsehen war insbesondere in den letzten anderthalb Jahren durchaus nicht immer ein Honiglecken. Aber sie hat sich als IV-Chefin immer, auch in schwierigen Augenblicken, den Medien gestellt und das System und die offizielle Politik verteidigt. Beatrice Breitenmoser war für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine fordernde, aber immer auch eine fördernde und gerechte Chefin, gegenüber ihren Vorgesetzten zeichnete sie sich durch eine unbedingte Loyalität aus. Sie war eine energische, immer aber – ganz Baslerin – humorvolle Chefin und Kollegin. Dafür und für ihren unermüdlichen Einsatz während der zehn Jahre an der IV-Spitze verdient sie Dank. Sie wird in ihrer neuen, anspruchsvollen Aufgabe beim Kanton Zürich ihre Frau stellen. Wir wünschen ihr viel Erfolg.

Beatrice Breitenmoser, 51-jährig

- war seit Februar 1995 IV-Chefin und Vizedirektorin im BSV
- übernimmt ab 1. Januar 2005 die Leitung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich

Bevölkerungswachstum trotz weniger Geburten

Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz nahm 2003 um 50 300 Personen zu und erreichte am 31. Dezember den Stand von 7 364 100 Personen. Die definitiven Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) weisen für 2003 ein Bevölkerungswachstum von 0,7 Prozent aus, nahezu gleichviel wie 2002.

In der Zahl von 7 364 100 Personen sind die schweizerischen Staatsangehörigen, die ausländischen Personen mit Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung sowie die internationalen Funktionäre enthalten. Nicht eingeschlossen sind die Kurzaufenthalter mit einer Bewilligung von weniger als einem Jahr (Ende 2003: 58 100) und die Personen des Asylbereichs (Ende 2003: 64 400).

Die ständige Wohnbevölkerung wuchs gegenüber 2002 um 50 300 Personen (inkl. Bestandesbereinigungen). Dies entspricht einer Zuwachsrate von 0,7 Prozent. Das Bevölkerungswachstum ergab sich zu 86 Prozent aus dem Einwanderungsüberschuss (Einwanderungen abzüglich Auswanderungen) von 43 000 Personen, und der Geburtenüberschuss (Geburten abzüglich Todesfälle) betrug 8800 Personen.

Die Zahl der Todesfälle hat leicht zugenommen (+1300 bzw. +2,1 Prozent), während die Zahl der Geburten leicht rückläufig war (-500 bzw. -0,7 Prozent). Wiederum sind 2003 mehr Schweizerinnen und Schweizer gestorben als geboren wurden. Dies führte zu einem weiteren Anstieg des Sterbeüberschusses der Schweizer Bevölkerung (6100 Personen gegenüber 4300 Personen im Jahr 2002). Das stetige leichte Wachstum der Bevölkerung schweizerischer Nationalität ist einzig auf den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Ausländerinnen und Ausländer zurückzuführen.

Ein dynamischer Sektor

Im Gesundheitswesen nimmt die Zahl der Beschäftigten stark zu. Dies geht aus den Analysen der drei letzten Betriebszählungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) hervor. Während die Schweiz im Jahr 2001 für Güter und Dienstleistungen des Gesundheitswesens rund 11 Prozent des BIP aufwendete, machte die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Sektor

beinahe 12 Prozent der Gesamtbeschäftigung aus. Dennoch fiel die jährliche Beschäftigungszunahme (+2,8 Prozent) geringer aus als der Anstieg der Kosten (+4,0 Prozent). Dass höhere Gesundheitskosten mit dieser dynamischen Entwicklung einhergehen, ist nicht erstaunlich. Es ist allerdings schwierig, dies anhand von Zahlen zu belegen. Im Gesundheitsbereich ist der Anteil der von Frauen besetzten Stellen traditionsgemäss sehr hoch und die Teilzeitarbeit weiter auf dem Vormarsch.

Mit rund 430 000 Erwerbstätigen stellte der Gesundheitsbereich im Jahr 2001 rund 12 Prozent der Beschäftigten in der Schweiz. Die dynamische Entwicklung des Gesundheitsbereichs ist beeindruckend. Im Berichtszeitraum 1995 bis 2001 betrug die Beschäftigungszunahme 18,3 Prozent, während die Zahl der Arbeitsstellen für die gesamte Wirtschaft nur gerade 3,4 Prozent zulegen konnte. Im Gesundheitsbereich lag die Jahreswachstumsrate im Mittel bei 2,8 Prozent, für die Gesamtwirtschaft betrug diese lediglich knapp 0,6 Prozent.

Der stationäre Bereich, der die Krankenhäuser sowie die sozialmedizinischen Institutionen umfasst, macht allein schon mehr als die Hälfte (56 Prozent) aller Beschäftigten im Gesundheitsbereich aus; das sind 240 000 Personen von insgesamt 430 000.

Mit Ausnahme des Sektors Handel und Industrie ist die Teilzeit im Gesundheitsbereich stark verbreitet. Bei den ambulanten Leistungen dominiert die Teilzeitarbeit sogar deutlich. Je nach Sektor war die Entwicklung der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung sehr unterschiedlich. Die Vollzeitbeschäftigung nahm jährlich um 1,4 Prozent zu, während es bei der Teilzeitbeschäftigung 4,9 Prozent waren.

Die starke Präsenz der Frauen ist für die Beschäftigungssituation im Gesundheitsbereich charakteristisch. Im stationären Bereich waren 2001 186 000 Frauen (77 Prozent)

und 54 000 Männer beschäftigt. Im ambulanten Sektor wurden 63 000 erwerbstätige Frauen gegenüber 19 000 erwerbstätigen Männern gezählt. Der Anteil der Frauen lag hier ebenfalls bei 77 Prozent.

Mässige Erhöhung der Löhne

Die Sozialpartner der wichtigsten Gesamtarbeitsverträge (GAV) haben für 2004 im Mittel eine nominale Effektivlohnerhöhung um 1,1 Prozent beschlossen. Die Ergebnisse der Lohnverhandlungen für 2004 wurden im Rahmen der 42 wichtigsten GAV erhoben und betreffen rund eine Million Arbeitnehmende (960 500). Das sind 68 Prozent aller Arbeitnehmenden, die in der Schweiz einem GAV unterliegen.

Die Sozialpartner der wichtigsten Gesamtarbeitsverträge haben für 2004 durchschnittlich eine nominale Effektivlohnerhöhung um 1,1 Prozent beschlossen. Dieses Resultat ist im Lichte der stagnierenden Beschäftigung, der gedämpften Konjunkturlage sowie einer relativ geringen Inflation im Jahr 2003 (+0,6 Prozent) zu sehen.

Im primären Sektor wurde für 2004 kein einziges Effektivlohnabkommen getroffen. Im sekundären und im tertiären Sektor mündeten die Verhandlungen in eine durchschnittliche nominale Lohnsteigerung um 0,5 Prozent beziehungsweise 1,5 Prozent.

Die grössten Lohnerhöhungen waren in den Branchen Detailhandel (+1,2 Prozent), Kultur, Sport und Unterhaltung (+1,9 Prozent), Herstellung von Bekleidung (+2 Prozent) und Nachrichtenübermittlung (+2,2 Prozent) auszumachen. Im Gegensatz dazu wiesen die Branchen Erzeugung und Bearbeitung von Metall sowie Fahrzeugbau ein Nullwachstum der Löhne auf.

Die IV muss ihren Kurs ändern



Foto: Christoph Wider

Die IV ist in finanzielle Schieflage geraten. Weniger Rentenbeziehende, Einsparungen, Mehreinnahmen, bessere Integrationsanreize, strafferes Verfahren – diese Massnahmen sollen zur Reduktion der jährlichen Defizite der IV beitragen. Die IV muss notgedrungen ihren Kurs ändern. Es eilt. Kaum ist die 4. IV-Revision in Kraft getreten, ist die Vernehmlassung zur 5. IV-Revision eröffnet.

Die Vernehmlassung ist eröffnet

Die Revision auf einen Blick – die Zeit drängt

Die Vernehmlassung zur 5. IV-Revision ist eröffnet. Entsprechend den veränderten demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss die IV ihren Kurs ändern: weniger RentnerInnen, mehr Geld und Korrekturen im IV-Verfahren heisst die Maxime. Die 5. IV-Revision tritt frühestens am 1. Januar 2007 in Kraft.

Valérie Werthmüller, Véronique Merckx, Ralf Kocher,
Daniela Foffa, Catrina Demund, Adelaide Bigovic-Balzardi
Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV
Mario Christoffel, Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV

Am 1. Januar 2004 ist die 4. IV-Revision nach mehreren Jahren der Vorbereitung¹ in Kraft getreten. Knapp zehn Monate später wird bereits die Vernehmlassung für die 5. IV-Revision eröffnet. Optimalster Verlauf der parlamentarischen Phase und Verzicht auf das Ergreifen des Referendums vorausgesetzt, kann die vorliegende Revision per 1. Januar 2007 in Kraft treten. Angesichts der Tatsache, dass die IV-Revisionen bis anhin eher im Bereich tiefer Frequenzen erfolgt sind², ist die Frage nach dem Grund der dargelegten Eile berechtigt. Unbestritten ist, dass die Zunahme der IV-RentnerInnen und damit fehlendes Geld Hauptauslöser der 5. IV-Revision gewesen sind. Zudem ist auch die Einsicht gereift, dass eine – im westlichen Sinn – blühende Gesellschaft nur dann dieses Prädikat verdient, wenn möglichst viele ihrer Mitglieder in einen Arbeitsprozess eingebunden sind und dies auch längerfristig bleiben. Es herrscht die Überzeugung vor, dass eine Weiterentwicklung nicht gewährleistet werden kann, wenn jede Abweichung von einer engen Norm in die Invalidität führt. Angesichts der zunehmend auseinanderklaffenden Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben, angesichts des mehr oder weniger ungebrochenen Anstiegs der Rentenquote und in Anerkennung der berechtigten Sorge des Parlamentes³, scheint eine möglichst rasch an die Hand genommene Revision die einzige Möglichkeit, dem Verfassungsauftrag weiterhin gerecht zu werden.

Mittlerweile drängt die Zeit bereits dermassen, dass nicht – wie ursprünglich vorgesehen – die Evaluation der Wirksamkeit der in der 4. IV-Revision getroffenen

Massnahmen als Grundlage für eine weitere Gesetzesänderung abgewartet werden kann, sondern dass sofort gewichtige Änderungen einzuleiten sind. Die IV muss ihren Kurs entsprechend den gewandelten demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen⁴ Rahmenbedingungen etwas ändern. Der Weg zu weniger Ausgaben führt zwingend über weniger Rentenbeziehende, was aber die finanzielle Schieflage noch nicht wieder ins Lot bringt. Zusätzlich braucht es mehr Einnahmen und Korrekturen im IV-Verfahren. Über jeden dieser Punkte, die zu einer Kursänderung führen werden, soll das Parlament separat beschliessen können. Deshalb wurden die drei Botschaften – 5. IV-Revision, IV-Verfahren und IV-Zusatzfinanzierung – zwar zeitgleich, aber voneinander unabhängig in die Vernehmlassung geschickt. Übergeordnetes Ziel aller drei Vorlagen ist Reduktion der Zahl der Neurenten um 10 Pro-

Inhalte der 5. IV-Revision

Massnahmen zur Abbremsung der Rentenzunahme

- System zur Früherkennung und Begleitung
- Integrationsmassnahmen
- Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit durch SpezialistInnen der regionalen ärztlichen Dienste (RAD)
- Neue zeitliche Festlegung des Leistungsanspruchs (frühestens ab Anmeldedatum)
- Neue Mindestbeitragsdauer: 3 Jahre

Massnahmen zur Verbesserung der Integrationsanreize

- Angleichung des Taggeldsystems an dasjenige der ALV
- Erhöhte Erwerbstätigkeit führt nicht zu Einkommenseinbussen

Sparmassnahmen

- Medizinische Massnahmen, die bis anhin von der IV übernommen worden sind, sind neu von der obligatorischen Krankenversicherung zu übernehmen. Ausgenommen davon bleibt die Behandlung von Geburtsgebrechen (Artikel 13 IVG)!
- Verzicht auf Karrierezuschlag
- Aufhebung laufender Zusatzrenten

Weitere Massnahme

- Befristete Kürzung des Bundesbeitrages an die IV
- Harmonisierung der Praxis

zent und die Reduktion der jährlichen Defizite der IV. Erreicht werden soll dies mittels folgender fünf Unterziele:

- Abbremsung der Rentenzunahme
- Stärkung der Anreize zur beruflichen und sozialen Integration
- Einsparungen
- Mehreinnahmen
- Verfahrensstraffung und Harmonisierung der Praxis

Im Folgenden werden die drei Botschaften ganz kurz umrissen. Danach werden die einzelnen Massnahmen der verschiedenen Botschaften ausführlicher dargestellt.

Ebenfalls in die Vorlage der 5. IV-Revision gehört eine Anhebung der Lohnprozente um 0,1 Prozentpunkte. Sie kann als Kompensation der zu erwartenden Minderausgaben bei der beruflichen Vorsorge⁵ verstanden werden. In der Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung hingegen wird als Alternative zur Mehrwertsteuer die Erhöhung der Lohnprozente um 0,8 Prozentpunkte vorgeschlagen. Der Einfachheit halber werden hier alle finanziellen Massnahmen auf der Einnahmenseite unter dem Titel «Finanzielles – Mehreinnahmen» (Vorlage IV-Zusatzfinanzierung) vorgestellt. Dazu gehört auch die befristete Senkung des Bundesbeitrages an die IV.

Von den geprüften, aber nicht weiter verfolgten Massnahmen, soll hier nur die Prüfung der Ersetzung des Begriffs Invalidität und dessen Ableitungen erwähnt werden. Bei diesem Anliegen handelte es sich um einen parlamentarischen Auftrag. Die Prüfung allfälliger Vorschläge anderer Begriffe statt «Invalidität» ergab, dass das Verhältnis von Aufwand und Ertrag unsinnig wäre, da infolge des Terminologiewechsels auch die Verfassung geändert werden müsste. Eine Verfassungsänderung aber unterliegt dem obligatorischen Referendum.

1 Im Juni 1997 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum ersten Teil der 4. IV-Revision (Kapital- und Beitragsverlagerung von der EO in die IV und Aufhebung von Zusatz- und Viertelsrenten), welche zwei Jahre später das Referendum «Gegen die Abschaffung der Viertelsrente» nicht überlebte. Nach der Ablehnung des ersten Teils der 4. IV-Revision beschloss der Bundesrat, die unbestrittenen Massnahmen des ersten Teils und den zweiten Teil der 4. IV-Revision in einer einheitlichen Vorlage zusammenzufassen. Diese Botschaft wurde am 21. Februar 2001 verabschiedet.

2 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung: Einführung: 19. Juni 1959; 1. IVG-Revision: 1.1. 1968; 2. IVG-Revision: 1.1. 1988; 3. IVG-Revision: 1.1. 1992; 4. IVG-Revision: 1.1. 2004.

3 Motion 02.3639 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (Begrenzung des Anstiegs der Invalidisierungsquote), bzw. Motion 03.3011 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (Massnahmen gegen den Anstieg der Invalidisierungsquote)

4 Zusammenfassend, seien hier nur folgende Stichworte erwähnt: Zunahme des Anteil der Älteren (= grösseres Invaliditätsrisiko) an der aktiven Bevölkerung, gewandelter Krankheitsbegriff v.A. im Bereich der psychisch Kranken, tief greifender Wandel im schweizerischen Arbeitsmarkt

5 Längerfristig könnten die Minderausgaben bei der beruflichen Vorsorge zu einer Prämienreduktion führen, was die Anhebung der Lohnprozente ausgleichen dürfte.

Inhalte IV-Zusatzfinanzierung

Die im Rahmen der 5. IV-Revision vorgeschlagenen Massnahmen allein reichen nicht aus, um das finanzielle Gleichgewicht der IV wiederherzustellen. Ein entscheidender und unabdingbarer Schritt im Hinblick auf die langfristige Sanierung der Versicherung ist deshalb die Vorlage zur IV-Zusatzfinanzierung.

Massnahmen

- Erhöhung der Mehrwertsteuer
- Erhöhung des Lohnbeitragsatzes

Eine der beiden Massnahmen tritt voraussichtlich per 1. Juli 2006, möglicherweise auch per 1. Januar 2007 in Kraft. Es dürften sich Mehreinnahmen von jährlich rund 2,4 Milliarden Franken ergeben.

Inhalte IV-Verfahren

Ende Juni hat der Bundesrat beschlossen, zumindest die Teile der IV-Revision, für deren Umsetzung keine längere Vorbereitungszeit nötig ist, möglichst rasch im Gesetz zu verankern. Aspekte, die das IV-Verfahren betreffen, konnten problemlos aus der 5. IV-Revision herausgebrochen werden und können nun als eigenständige Vorlage mit eigenem (schnellerem) Fahrplan in die Vernehmlassung geschickt und vom Parlament behandelt werden. Mit einem möglichen In-Kraft-Treten dieser Vorlage bereits per 1.1.2006 wird jeder erdenkliche Spielraum genutzt, alles dazu beizutragen, die IV so rasch als möglich wieder auf Kurs zu bringen.

Massnahmen

- Ersetzung des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren (Wiederherstellung des Zustandes vor der Einführung des ATSG)
- Einführung einer moderaten Kostenpflicht sowohl vor dem kantonalen als auch vor dem eidgenössischen Versicherungsgericht
- Eingeschränkte Kognition für das Bundesgericht (Volle Kontrolle des Rechts- und des Sachverhalts vor der kantonalen Instanz gewährleistet)

Zeitplan

Wie jedes Gesetzgebungsprojekt dieser Grösse und Bedeutung unterliegt auch die 5. IV-Revision einem vom etablierten Ablauf her detaillierten und mehr oder weniger zwingenden Zeitplan. Wer das Geschehen um die IV im Allgemeinen und die anstehende Revision im Speziellen verfolgt hat, stellt fest, dass dieser relativ klar vorgegebene Zeitplan mehr als einmal angepasst werden musste. Hätte das Grossprojekt 5. IV-Revision nach der ersten öffentlichen Ankündigung am 26. Mai 2003 seinen in engen zeitlichen Grenzen vorgegebenen Weg genommen, würde an dieser Stelle demnächst von den parlamentarischen Diskussionen zum Thema zu berichten sein und nicht – wie jetzt der Fall – über die Vernehmlassungsvorlage.

Erstaunlich sind die Verzögerungen für ein Geschäft, das sozusagen im Auge des politischen Hurrikans steht, indessen nicht. Sollen die geplanten Massnahmen eine nachhaltige Wirkung erzielen, ist dies nicht ohne umfassende Prüfung materieller, finanzieller und umsetzungstechnischer Art sowie der Abklärung der politischen Akzeptanz möglich. Dass dies bisweilen mehr Zeit in Anspruch nimmt, als ursprünglich vorgesehen, überrascht nicht. Zum heutigen Zeitpunkt steht der Fahrplan bis zur Verabschiedung der Botschaft mehr oder weniger fest: Am 28. September wurde die Vernehmlassung eröffnet, die bis Ende Jahr dauert und deren Auswertung gut zwei Monate später abgeschlossen sein dürfte. Es folgt die Erarbeitung der definitiven Fassung der Botschaft (inkl. Gesetzestext). Diese durchläuft – wie zuvor die Vernehmlassungsvorlage – die üblichen Instanzen: IV-Ausschuss, Eidgenössische AHV-/IV-Kommission und Ämterkonsultation, bevor der Bundesrat die Botschaft zur 5. IV-Revision voraussichtlich Ende Juni 2005 zuhänden des Parlaments verab-

schieden kann. Es gilt zu berücksichtigen, dass in dieser Phase die Arbeiten in drei Landessprachen zu erfolgen haben, was die Sache wesentlich komplizierter und vor allem aufwändiger macht. Jede noch so kleine Änderung oder Anpassung muss in allen drei Sprachversionen berücksichtigt und sorgfältig mit der ganzen Vorlage koordiniert werden⁶.

Welche Dringlichkeit der Gesetzgeber schliesslich der Vorlage einräumen wird, weiss er allein. Immerhin war anlässlich der Von-Wattenwyl-Gespräche (3.9.04) zu hören, die Bundesratsparteien seien sich einig darüber, dass die 5. IV-Revision per 1. Januar 2007 in Kraft treten solle. Dies ist aus (direkt)demokratischen Gründen der parlamentarischen Abwicklung⁷ der frühestmögliche Termin. Wie die Ausführungen zu den einzelnen Massnahmen zeigen werden, ist das auch gut so, denn so fundamentale Neuerungen wie das Testen eines Systems zur Früherkennung und Begleitung in Pilotversuchen und neue Integrationsmassnahmen sind ohne entsprechende Vorbereitungszeit schlicht nicht realisierbar. Was im Tempo eines 100-Meter-Sprints angefangen hat, läuft mittlerweile in solider Mittelstreckengeschwindigkeit. Ob sich das Ganze nicht doch noch zu einem echten Marathon ausgewachsen wird, wird die Zukunft zeigen.

6 Änderungen in einer Tabelle haben nicht selten Anpassungen im Text zur Folge; muss ein Begriff ersetzt werden, so gilt es nicht nur, eine Entsprechung in den anderen beiden Sprachen zu finden, sondern zu verifizieren, dass der Begriff im ganzen (über 100 Seiten umfassenden) Text ersetzt wird.

7 Erstrat, Zweitrat, allenfalls Differenzbereinigung, fakultatives Referendum

Die Massnahmen der Revision im Detail

1 Die Rentenzunahme abbremsen

Früherkennung und Begleitung (FEB) von krankheitsbedingt arbeitsunfähigen Personen

Rasches Eingreifen und umfassende Begleitung bei längeren, krankheitsbedingten Ausfällen am Arbeitsplatz sind notwendig, um längerfristige Absenzen oder sogar den Ausstieg aus dem Arbeitsleben erfolgreich zu vermeiden. Heute werden krankheitsbedingt arbeitsunfähige Personen von der IV viel zu spät erfasst, nämlich erst zu einem Zeitpunkt, in dem sich ihr Gesundheitszustand bereits deutlich verschlechtert hat und sie oft nur schwer in den Arbeitsprozess zurückgeführt werden können. Deshalb wird im Rahmen der 5. IV-Revision vorgeschlagen, ein System zur Früherkennung und Begleitung (FEB) zu schaffen.

Entwicklungen in der IV in den letzten Jahren

Der Anteil der gewichteten⁸ IV-Renten an der aktiven Bevölkerung (18- bis 62/64-Jährige) hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen.

Jahr	1990	1996	1999	2003
Anteil	2,8 %	3,5 %	3,9 %	4,7 %

In absoluten Zahlen stieg im beobachteten Zeitraum die Zahl der gewichteten IV-Renten in der Schweiz von 118 000 auf 205 182. Im Jahr 2003 haben die 26 kantonalen IV-Stellen pro Arbeitstag im Durchschnitt 256 erstmalige Rentenentscheide gefällt.

Augenfällig ist die starke Zunahme von Personen, die aus psychischen Gründen invalid sind. Werden Neubewertungen infolge Krankheiten nach Altersklassen aufgeschlüsselt, zeigt es sich, dass bis zum Alter 49 mehr Bewertungen wegen psychischer Gebrechen ausgewiesen werden als wegen anderer Krankheiten.

Wird nichts unternommen, verzeichnen wir im Jahr 2020 355 000 bis 387 000 ganze Renten. Finanziell bedeutet dies eine geschätzte Zunahme der Rentensumme von 6,7 Millionen Franken im Jahre 2004 auf über 10 Millionen Franken im Jahre 2020.

Die Schweiz ist kein Sonderfall. Die Zunahme der IV-Rentnerinnen und -Rentner und die entsprechende finanzielle Belastung lässt sich in allen OECD-Ländern feststellen, ebenso die Häufung von Renten aufgrund psychischer Erkrankungen.

Die Frage nach den möglichen Gründen für die Zunahme der IV-Renten wird immer wieder gestellt. Niemand verfügt über genügend wissenschaftlich fundierte Fakten, es ist immerhin anzunehmen, dass viele Gründe mitspielen.

Wirtschaftliche Situation

- ständiger technischer Fortschritt
- gestiegene Anforderungen am Arbeitsplatz
- unterschiedliches Branchenrisiko
- mangelndes Ausbildungsniveau

Oder anders gesagt: Die Arbeitswelt hat sich verändert. Beschleunigung und Verdichtung der Arbeit, rasch wechselnde Teams und Vorgesetzte, höhere Anforderungen an die Fach- und Sozialkompetenz, gesunkene Arbeitsplatzsicherheit und übermässiger individueller Leistungswille sind hier die Stichworte. Dabei sind Personen ohne Ausbildung häufiger krank und häufiger invalid und sterben früher als Personen mit guter Ausbildung.

Gesundheitswesen

- Primat der Heilung
- freie Arztwahl
- Beurteilung von Arbeitsfähigkeit
- Medikalisierung sozialer Probleme
- gewandeltes Verständnis von psychischer Krankheit

Am Anfang der meisten IV-Fälle, das heisst längst bevor ein Fall überhaupt zum IV-Fall wird, steht eine Krankheit, die eine ärztliche Behandlung erfordert. In der Phase des Behandlungs- und Genesungsprozesses ist die IV nicht involviert und hat dementsprechend auch keinen Einfluss auf die angeordneten und erbrachten Leistungen oder Massnahmen.

Die Betroffenen hingegen können einen wesentlichen Einfluss auf die ärztlichen Entscheide ausüben, u.a. auf Grund der Möglichkeiten, welche ihnen die freie Arztwahl im Rahmen der Krankenversicherung bietet, dies umso mehr, je höher die Ärztedichte ist.

In der Regel beurteilen Ärztinnen und Ärzte die Arbeitsfähigkeit mit Blick auf einen optimalen Genesungsprozess – die schnelle Rückkehr an den Arbeitsplatz ist kaum ein Thema. Bei der Beurteilung der Arbeitsfähigkeit steht der behandelnde Arzt in einem Rollenkonflikt: Er hat zum einen den Auftrag des Patienten, ihn zu heilen oder mindestens sein Leben erträg-

⁸ Bei den «gewichteten Renten» wird die Anzahl ausbezahlter IV-Renten entsprechend ihrem Bruchteil (Viertelsrente = 25 %; halbe Rente = 50 %; ganze Rente = 100 %) auf die Anzahl ganzer Renten umgerechnet. Dies erlaubt, von der Anzahl IV-Renten direkt auf das finanzielle Gewicht zu schliessen.

Fachstellen für Früherkennung und Begleitung (FEB)

Bei nicht berufsbedingten Krankheiten fehlen eine systematische Früherkennung und frühzeitige Integration, wie dies aus der Unfallversicherung bekannt ist, also ein Leistungssystem, das koordiniert sowohl für die Behandlung als auch für die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben verantwortlich ist.

Die heutigen Neurenten sind zu 80 Prozent auf Krankheiten zurückzuführen. Die medizinischen Fachpersonen kümmern sich wohl um den Gesundheitszustand der Betroffenen, hingegen fehlt in der Regel eine Strategie, welche betroffene Personen so bald als möglich an ihre Arbeitsstelle zurückführen will, und die dazu nötigen Hilfestellungen (z.B. innerbetriebliche Unterstützung, Anpassung des Arbeitsplatzes) bietet. Wirksame Massnahmen zur Wiedereingliederung müssen aber bereits im Vorfeld der IV-Anmeldung ansetzen. Erfahrungen zeigen, dass sich die konkrete Eingliederung um so erfolgreicher gestaltet, je früher Betroffene über Perspektiven zur Wiedereingliederung in die Erwerbstätigkeit verfügen. Diese Aufgabe soll durch spezielle Fachstellen für Früherkennung und Begleitung (FEB) wahrgenommen werden.

Die Aufgaben und Leistungen der FEB-Fachstellen sind unterschiedlich, je nachdem, in welcher Phase einer Krankheit sich eine Person befindet:

- In der **ersten Phase** mit kleineren Absenzen besteht die Leistung der FEB-Fachstelle in der Information und Beratung der betroffenen Person und ihres Arbeitgebers. Ziel dabei ist, den bestehenden Arbeitsplatz zu erhalten. Diese Dienstleistung ist formlos möglich und kann von der Person selbst, vom Arbeitgeber oder von beiden in Anspruch genommen werden.
- Die **zweite Phase** tritt dann ein, wenn grössere Absenzen am Arbeitsplatz auftreten. Damit die FEB-Fachstelle tätig werden kann, ist eine Anmeldung erforderlich. Anmeldeberechtigt sind die betroffene Person, ihr Arbeitgeber, die zuständige Taggeldversicherung sowie der behandelnde Arzt oder die Ärztin. Sobald die Anmeldung eingetroffen ist, nimmt die FEB-Fachstelle Kontakt mit allen betroffenen Beteiligten (betroffene Person, Arbeitgeber, Taggeldversicherung etc.) auf und holt Arztberichte beim behandelnden Arzt ein. Bei Unklarheiten oder Fragen zum Gesundheitszustand oder zur Arbeitsfähigkeit der betroffenen Person veranlasst die FEB-Fachstelle eine medizinische Abklärung (Zweitmeinung) durch einen regionalen ärztlichen Dienst der IV (RAD). Aufgrund der medizinischen Abklärung schlägt die Fachstelle Massnahmen zur Verbesserung oder Veränderung der Arbeitssituation (Massnahmen am Arbeitsplatz) und weitere Massnahmen (z.B. Umschulung, nicht von der IV finanziert, sondern z.B. von einem Branchenverband) zuhanden von Arbeitgeber, Arzt oder Ärztin oder der betroffenen Person vor. Hat der RAD das Risiko einer längerdauernden Arbeitsunfähigkeit bzw. das Risiko einer Erwerbsunfähigkeit bejaht, so weist die FEB-Fachstelle die Person an die IV weiter. Falls die betroffene Person im Verlauf der Abklärungen der FEB-Fachstelle ihren Arbeitsplatz verliert, wird die Fachstelle zusammen mit der betroffenen Person mit den zuständigen Organen der Arbeitslosenversicherung (RAV) und – falls die erforderliche Vermittlungsfähigkeit nicht mehr gegeben – mit der IV-Stelle Kontakt aufnehmen und bei der Anmeldung behilflich sein.

Wie die konkrete Umsetzung der FEB aussehen soll, ist heute noch offen. Das Ausmass der Inanspruchnahme solcher Fachstellen und auch die Auswirkungen eines solchen Systems sind schwer abzuschätzen. Aus diesem Grund sollen vorerst während drei Jahren in verschiedenen Wirtschaftsregionen Pilotversuche durchgeführt werden. Dabei sollen verschiedene Organisationsformen und Arten der Durchführung der FEB erprobt werden. Die FEB-Fachstellen müssen organisatorisch unabhängig sein. Betreffend Trägerschaft sind jedoch verschiedene Formen denkbar, von einer engen Trägerschaft durch die IV bis zu einer breit abgestützten Trägerschaft durch Kantone, Gemeinden, Organisationen und Institutionen, die ein Interesse daran haben, dass die Betroffenen wieder in den Arbeitsprozess integriert werden und entsprechendes Know-how einbringen können.

Wichtig ist, dass betroffene Arbeitnehmende durch die Zusammenarbeit mit der FEB-Fachstelle konkrete Hilfe und Unterstützung erfahren; dass Arbeitgebende mit dem System der FEB ein Instrument in die Hand erhalten, das ihnen ihr internes Absenzenmanagement ergänzt oder gar ersetzt. Schleichende Krankheitsfälle werden so früh erkannt und Absenzen und Aufwendungen im Personalbereich können gesenkt werden. Im Gegenzug zur Unterstützung und Entlastung durch die FEB müssen Arbeitgebende vermehrt bereit sein, leistungsschwächere Arbeitnehmende weiter zu beschäftigen und massgeschneiderte Lösungen anzubieten, statt sie in die Krankheit (und letztlich in die Invalidität) zu entlassen.

licher zu machen. Zum anderen hat der Arzt aber auch den Auftrag, von der Gesellschaft resp. der Sozialversicherung IV objektiv, wahrheitsgetreu und nachvollziehbar die Arbeitsfähigkeit aus medizinischer Sicht zu beurteilen. In der Praxis bedeutet dies häufig ein grosses Dilemma.

Oft werden psychosoziale Ursachen nicht als solche erkannt und als Krankheiten behandelt. Sie führen dadurch zur angeblich krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit.

Das Verständnis der Begriffe »Gesundheit« oder »Krankheit« hat sich in den vergangenen Jahren gewandelt. Heute wird tendenziell der Bedeutung der Lebenssituation und des sozialen Umfeldes – und damit auch dem subjektiven Erleben – mehr Gewicht beigemessen.

Nicht nur Ärztinnen und Ärzte, sondern auch die Versicherten reagieren auf psychische und soziale Faktoren ihres Umfeldes mit grösserer Sensibilität als früher. Psychische Erkrankungen sind in der Gesellschaft kein Tabuthema mehr. Folgerichtig wirkt heute eine Invalidität aus psychischen Gründen weniger stigmatisierend als früher.

Längere Verweildauer von Invaliden im IV-Rentensystem

- Eintritt von Jungen
- medizinischer Fortschritt
- Erschwerte Wiedereingliederung

Erstens schlägt der höhere Anteil an Jüngeren zu Buche, wenn, wie es in der Regel der Fall ist, eine Rentenzusprache gleichzeitig einen Bezug bis zum Eintritt ins AHV-Alter bedeutet. Die Zusprache einer Rente für einen 37-jährigen kaufmännischen Sachbearbeiter mit zwei Kindern bedeutet totale IV-Ausgaben von über Fr. 700 000.–, dazu kommen noch die Ausgaben der 2. Säule in etwa der gleichen Höhe.

Zweitens spielt der medizinische Fortschritt eine Rolle, der die Lebenserwartung bei bestimmten Krankheiten und Geburtsgebrechen im Vergleich zu früheren Zeiten erhöht hat. Drittens ist die Wiedereingliederung – insbesondere bei Rückenpatientinnen und -patienten sowie bei Invaliden aus psychischen Gründen – im heutigen wirtschaftlichen Umfeld zunehmend schwieriger geworden.

Es tragen also verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren zur starken Rentenzunahme bei.

Heute herrscht Übereinstimmung, dass mit dem bestehenden Instrumentarium der IV, auch dem zusätzlichen aus der 4. IVG-Revision, die Berentungstendenz nicht gebremst werden kann. Krankheitsbedingt arbeitsunfähige Personen können viel zu spät erfasst und betreut werden, und zwar erst zu einem Zeitpunkt in dem sie desintegriert sind und nur schwer in den Arbeitsprozess zurückgeführt werden können.

Dieser Tendenz will der Bundesrat mit einer Reihe von Massnahmen begegnen. Eine der wichtigsten ist die Erprobung eines Systems der Früherkennung und Begleitung in Form von Pilotprojekten.

Integrationsmassnahmen

Der Grundsatz der IV «Eingliederung vor Rente» kann heute nicht mehr im ursprünglichen Sinne umgesetzt werden. Die beruflichen Eingliederungsmassnahmen, die heute von der IV gewährt werden – Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung und Arbeitsvermittlung – sind oftmals wenig geeignet, um insbesondere die stark zunehmende Gruppe von psychisch kranken Personen oder auch beruflich unqualifizierte Arbeitsunfähige erfolgreich beruflich (wieder) einzugliedern. Das heutige System weist eine systematische Lücke auf, indem bei nicht berufsbedingten Krankheiten eine planmässige Früherkennung und Integration fehlt. Zur Schliessung dieser Lücke wird die Einführung einer neuen Kategorie von Eingliederungsmassnahmen, die so genannten Integrationsmassnahmen, vorgeschlagen.

Oberstes Ziel der Integrationsmassnahmen ist es, die verbliebene Resterwerbsfähigkeit der Versicherten aktiv zu fördern und zu verbessern, damit diese rasch und dauerhaft eingegliedert werden können. Zudem sollen die Versicherten möglichst schnell wieder einer Beschäftigung zugeführt werden, damit sie so eine geordnete Tagesstruktur beibehalten. Dieses Ziel ist unbedingt anzustreben, weil sich gezeigt hat, dass längere, beschäftigungslose Phasen eine erfolgreiche Integration erschweren und schneller in die Rente führen. Die neuen Integrationsmassnahmen sollen deshalb eine Stabilisierung und Verbesserung der gesundheitlichen Situation der betroffenen Personen und damit wieder eine verbesserte Ausgangslage für eine berufliche Wiedereingliederung ermöglichen, womit eine Wiedereingliederung insbesondere psychisch kranker und beruflich unqualifizierter Versicherter wesentlich gezielter als heute an die Hand genommen werden kann.

Höhere Eingliederungschancen

Die verschiedenen Neuregelungen werden im Vergleich zu heute zu einer differenzierteren Abklärung, einer engeren Begleitung und zu höheren Eingliederungschancen von Personen mit einer aus gesundheitlichen Gründen beeinträchtigten Arbeitsfähigkeit führen. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die IV in Zukunft den Versicherten beispielsweise sozialberufliche Rehabilitation, Arbeitstrainings, Besuche von Sprachkursen, intensive Arbeitsvermittlung, Möglichkeiten für eine Anlern- und Einarbeitungsperiode, verbesserte Eingliederungsinstrumente für unqualifizierte Versicherte

(z. B. Möglichkeiten zur Höherqualifizierung) sowie Beschäftigungsprogramme anbieten können. Für die IV bedeutet die Einführung dieser neuen, ergänzenden Eingliederungsmassnahmen eine grosse Herausforderung, sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht. Zwar wird die IV auf bereits bestehende Angebote (z. B. private Sprach- oder Informatikkurse, Beschäftigungsprogramme der ALV) zurückgreifen können, aber es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Ziel dieser Massnahmen für die IV stets die berufliche Eingliederung darstellt.

Die Versicherten werden in der Phase der Eingliederung intensiver als heute von den IV-Stellen begleitet und betreut werden, und die Versicherten selber müssen stärker als heute zu einer aktiven Mitwirkung verpflichtet werden. Die finanzielle Absicherung der Versicherten erfolgt in Form eines Taggeldes, wie es die IV für die beruflichen Massnahmen bereits heute kennt. Dieses beträgt für Personen mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern analog zum heutigen Taggeld 80 Prozent des versicherten Tagesverdienstes gemäss UVG. Personen ohne Unterhaltspflichten erhalten in der Regel ein Taggeld von 70 Prozent. In dieser Phase werden die Versicherten der IV den Versicherten der Arbeitslosenversicherung gleichgestellt, da weder Leistungen der beruflichen Vorsorge noch Ergänzungsleistungen ausbezahlt werden. Im Gegensatz zur heutigen Regelung ist mit der Zusprache von Eingliederungsmassnahmen (inkl. Integrationsmassnahmen) eine Verpflichtung zur Mitwirkung (z.B. bei Stellenvermittlung, Beschäftigungsmassnahmen) vorgesehen. Nehmen die Versicherten an den Massnahmen nicht aktiv teil, so entfällt der Anspruch auf Taggelder. Können die betroffenen Personen nicht zur weiteren Mitwirkung bewogen werden, so entziehen oder widersetzen sie sich der Eingliederung und verhindern so eine erfolgreiche Wiedereingliederung. Dies kann für die versicherte Person die Kürzung oder gar Einstellung weiterer Leistungen der IV zur Folge haben.

Vor Beendigung der Integrationsmassnahmen werden die IV-Stellen zu prüfen haben, ob eine erfolgreiche Wiedereingliederung gelungen ist, ob die Voraussetzungen für eine Eingliederungsmassnahme beruflicher Art (z.B. Umschulung) geschaffen werden konnten oder ob in ausgewiesenen Fällen eine Verlängerung der Integrationsmassnahmen angezeigt ist. Erst wenn alle diese Fragen geklärt sind und für die IV feststeht, dass die Gesundheitsschädigung weiterhin eine bleibende oder länger dauernde Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit zur Folge hat, soll sie über eine (Teil-)Rente befinden. Die hierfür notwendige Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit soll neu ausschliesslich durch die IV-ÄrztInnen in den regionalen ärztlichen Diensten (RAD) erfolgen.

Anreize für potenzielle Arbeitgebende

Mit den Integrationsmassnahmen sollen auch Anreize für potenzielle Arbeitgebende geschaffen werden. Aufgrund der Neuerung, wonach Leistungen frühestens ab dem Zeitpunkt der Anmeldung bei der IV ausbezahlt werden, ist davon auszugehen, dass sich einerseits Versicherte selber früher als heute bei der IV anmelden, und dass andererseits auch Arbeitgebende und Krankentaggeldversicherer betroffene Personen frühzeitig zu einer Anmeldung auffordern werden. Zudem ist mit dem neuen System davon auszugehen, dass auch bei der 2. Säule weniger Rentenleistungen fällig werden und dass diese zudem später als heute ausbezahlt werden müssen (keine Nachzahlungen, Phase der Eingliederungs- bzw. Integrationsmassnahmen). Damit wird die 2. Säule wohl sehr stark von den Wiedereingliederungsbemühungen der IV profitieren.

Mit der Einführung der Integrationsmassnahmen sollen weitere Anreize geschaffen werden, versicherte Personen im Rahmen einer Wiedereingliederung ins Erwerbsleben einzustellen. Diesbezüglich ist vorgesehen, dass für Anlern- oder Einarbeitungszeiten von längstens sechs Monaten Einarbeitungszuschüsse gewährt werden. Damit vermindert sich das finanzielle Risiko für Arbeitgebende in der Anfangsphase einer Anstellung, da er nicht für den vollen Lohn und die Beiträge an die Sozialversicherung aufkommen muss. Nebst diesem finanziellen Anreiz können die Arbeitgebenden in dieser Anfangsphase einer beruflichen Wiedereingliederung auch auf die Beratung und Unterstützung der IV-Stellen zählen und so mit kompetenter Unterstützung allfällige Probleme angehen und lösen.

Für die Eingliederung von nicht in der Schweiz wohnhaften Personen ist grundsätzlich das Wohnland zuständig. Die IV-Stellen sind nicht in der Lage, im Ausland die für eine erfolgreiche Umsetzung der Integrationsmassnahmen nötige intensive Begleitung und Betreuung zu gewährleisten. Die Integrationsmassnahmen können deshalb nur in der Schweiz durchgeführt werden. Dies gilt auch für Personen, die trotz ausländischem Wohnsitz der schweizerischen IV unterstellt sind (z.B. GrenzgängerInnen).

Isoliert betrachtet, werden die Integrationsmassnahmen der IV wesentliche Mehrkosten verursachen. Die Umsetzung der Massnahmen dürfte bis 2025 jährlich rund 310 Millionen Franken benötigen, die Finanzierung der diesbezüglichen Taggelder rund 470 Millionen. Diesen Mehrkosten sind jedoch die Einsparungen infolge einer Reduktion der Zahl der Neurenten gegenüberzustellen: Es kann davon ausgegangen werden, dass mit zwei Jahren Integrationsmassnahmen und weiteren Eingliederungsmassnahmen die Berentung von rund 10 Prozent der gesamten Anzahl der Neurenten vermieden werden kann. Dies entspricht in den ersten Jahren rund 2800 Renten. Dadurch vermindern sich bis

2025 die Ausgaben für Renten jährlich um durchschnittlich 725 Millionen Franken.

Beurteilung der Arbeits(un)fähigkeit durch IV-ÄrztInnen

Heute werden die medizinischen Beurteilungen der Arbeitsfähigkeit bzw. Arbeitsunfähigkeit häufig von Ärztinnen und Ärzten vorgenommen, die nicht über genügend versicherungsmedizinische Kenntnisse verfügen und tendenziell eher zu Gunsten ihrer Patientinnen und Patienten Stellung nehmen. Dies führt dazu, dass die IV oft mit aufwändigen Abklärungen und Gutachten diese medizinischen Beurteilungen überprüfen und allfällig zu entkräften versuchen muss.

In Zukunft soll nun die medizinische Beurteilung der Arbeits(un)fähigkeit nur noch durch die Ärztinnen und Ärzte der regionalen ärztlichen Dienste der IV (RAD) erfolgen, die dank ihrer Polydisziplinarität dazu auch besser in der Lage sind.

Damit soll eine konsequente Trennung der Zuständigkeiten zwischen behandelnden ÄrztInnen (Heilbehandlung) und Sozialversicherung (Bestimmung der Auswirkungen des Gesundheitsschadens) geschaffen werden. Somit hängt es in Zukunft massgeblich von der Beurteilung der über spezifische versicherungsmedizinische Kenntnisse verfügenden Ärztinnen und Ärzte des RAD ab, ob die Invalidenversicherung und wenn ja, welche Leistungen erbringen wird.

Die Vorteile liegen vor allem bei einer objektiveren Festlegung der Arbeitsunfähigkeit und auch bei einer Beschleunigung des Abklärungsverfahrens.

Anspruch auf IV-Leistungen frühestens ab Anmeldung

Heute ist es möglich, dass sich eine versicherte Person erst sehr spät bei der IV anmeldet und trotzdem ihre Leistungsansprüche wahren kann, da diese rückwirkend auf den oftmals weit zurückliegenden Zeitpunkt der eingetretenen Erwerbsunfähigkeit ausgerichtet werden⁹.

Neu sollen in der IV die Versicherten deshalb grundsätzlich nur noch ab dem Zeitpunkt Leistungen erhalten, an welchem sie sich auch bei der IV angemeldet haben.

Diese neue Regelung bedeutet grundsätzlich keine Verschlechterung der Anspruchsberechtigung. Es wird jedoch der Anreiz bei den Versicherten verstärkt, sich bei länger dauernder Krankheit möglichst frühzeitig bei der IV anzumelden. Die Versicherten sollen keinen Anreiz mehr haben, ein bis zwei Jahre mit der Anmel-

dung zuzuwarten, bis ihr Leistungsanspruch gegenüber der Krankentaggeldversicherung ausläuft.

Mit der durch diese Regelung begünstigten frühzeitigen Anmeldung der versicherten Personen hat die IV die Möglichkeit, für invalide Versicherte oder für Versicherte, die unmittelbar von einer Invalidität bedroht sind, Eingliederungsmassnahmen zu einem Zeitpunkt in die Wege zu leiten, in dem die Wahrscheinlichkeit für deren Wirksamkeit noch bedeutend höher ist als später. Und genau in dieser frühzeitigen Erfassung von Betroffenen und der möglichen Verhinderung einer weiteren Verschlechterung ihrer Situation liegt in erster Linie der Wert dieser Massnahme.

Erhöhung der Mindestbeitragsdauer

Der Anspruch auf ordentliche Renten setzt heute die Erfüllung einer einjährigen Mindestbeitragsdauer voraus. Personen, die mangels Erfüllung der Mindestbeitragsdauer keine ordentliche Rente beanspruchen können, obwohl sie die Versicherteneigenschaft in der Schweiz immer erfüllt haben, wird eine ausserordentliche Rente ausgerichtet. Die ausserordentliche Rente entspricht 133 $\frac{1}{3}$ Prozent der Minimalrente (zurzeit 1407 Franken). Empfänger dieser Leistungen sind ausschliesslich Geburts- und Frühinvalide, deren Rentenanspruch vor dem 21. Altersjahr beginnt.

Um vorsorgliche Anmeldungen bei der IV nach nur gerade einem Jahr Aufenthalt in der Schweiz zu vermeiden, soll die Mindestbeitragsdauer in der IV auf drei Jahre angehoben werden. Das hat aber nicht zur Folge, dass Personen, die eine Beitragsdauer von weniger als drei Jahren aufweisen, kein Leistungsanspruch mehr zusteht.

Ausländische Staatsangehörige haben unter den gleichen Voraussetzungen wie schweizerische einen Anspruch auf ordentliche Renten. Rund 90 Prozent aller AusländerInnen gehören einem Vertragsstaat an, etwa zwei Drittel davon sind EU-Angehörige. Wird die Mindestbeitragsdauer in der Schweiz erhöht, müssen für die Bestimmung des Rentenanspruchs von EU-Angehörigen die ausländischen Beitragszeiten mitberücksichtigt werden. Dasselbe gilt für Staatsangehörige von EFTA-Staaten.

Bei den übrigen VertragsausländerInnen (weder EU noch EFTA) besteht eine solche Regelung wegen der heutigen kurzen Mindestbeitragsdauer nicht. Die Abkommen mit diesen Ländern sehen aber die Anrechnung von schweizerischen Zeiten für den Erwerb des Anspruchs auf Renten des Partnerstaates vor. Es ist deshalb davon auszugehen, dass mit der Zeit eine Anpassung dieser Abkommen vorgenommen werden muss.

Ausserdem wird der Kreis der anspruchsberechtigten Personen auf ausserordentliche Renten ausgedehnt. Al-

⁹ Vorbehalten bleibt die Regelung in Art. 48 Abs. 2 IVG

le Personen, die immer in der Schweiz versichert waren, aber weniger als drei Beitragsjahre aufweisen, haben neu Anspruch auf eine ausserordentliche IV-Rente.

2 Integrationsanreize stärken

Angleichung des IV-Taggeldsystems an jenes der ALV

In verschiedener Hinsicht führt das heutige IV-System selbst oder im Zusammenspiel mit anderen Zweigen der Sozialen Sicherheit zum Teil zu Situationen, in welchen gesundheitlich beeinträchtigte Personen nach festgestellter Erwerbsunfähigkeit und Zusprache von Leistungen finanziell besser dastehen als vorher. Im Rahmen der 5. IV-Revision wird dieser Umstand unter anderem mit der Angleichung des IV-Taggeldsystems an jenes der ALV und der Aufhebung der Mindestgarantie korrigiert.

Beim Taggeld handelt es sich um ein Ersatzeinkommen, welches grundsätzlich vorübergehend ausgerichtet und nach Tagen bemessen wird. Als periodische Leistungen werden Taggelder in der Regel monatlich ausbezahlt.

Das schweizerische Sozialversicherungssystem kennt das Taggeld in verschiedenen Versicherungszweigen, so in der Invalidenversicherung, in der Arbeitslosenversicherung, in der Krankenversicherung, in der Unfallversicherung, in der Militärversicherung und im Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz. Arbeitgebende sind nach Obligationenrecht verpflichtet, ihren Mitarbeitenden bei Krankheit während einer bestimmten Zeitdauer Lohnersatz zu bezahlen, der ebenfalls in Form von Taggeldern durch eine Lohnausfallversicherung bezahlt werden kann. Die Bestimmungen zu Anspruch, Höhe und Dauer sind je nach Versicherungszweig unterschiedlich ausgestaltet. Dies bedeutet, dass in Fällen mit an sich gleicher Ausgangslage das jeweilige Ersatzeinkommen durch Taggelder je nach zuständigem Versicherungszweig höher ausfallen kann und länger ausbezahlt wird. Diese Unterschiede lassen sich mit der Entstehungsgeschichte der Sozialversicherungen in der Schweiz einerseits und dem Prestige des abgedeckten Risikos andererseits erklären.

Mit der 4. IV-Revision wurde das IV-Taggeld zwar grundsätzlich neu konzipiert und in der Höhe dem der Unfallversicherung angepasst. Es weist aber immer noch IV-spezifische Besonderheiten auf. So richtet beispielsweise die IV ein Taggeld bei Versicherten mit Kindern aus, das höher ist, als in anderen Versicherungen, wie UV und ALV. Eine weitere Besonderheit stellt die Mindestgarantie für Personen mit kleinen Einkommen und für Nichterwerbstätige dar.

In Zukunft sollen IV-Versicherte in Bezug auf die Höhe des Taggeldes den ALV-Taggeldbeziehenden gleich gestellt werden. Damit gehen bestehende finanzielle Vorteile von IV-Taggeldbezügerinnen und -bezüger verloren. Dies erscheint gerechtfertigt, da es sich in der IV um Taggelder als Ersatzeinkommen für die Dauer von Eingliederungsmassnahmen handelt und die ALV ebenfalls ein Ersatzeinkommen, aber während der Erwerbslosigkeit, sichert.

IV-Versicherte mit Kindern erhalten neu in der IV eine Grundentschädigung von 80 Prozent des versicherten Verdienstes. Zu diesem Betrag kommt ein Kindergeld hinzu, welches neu dem auf den Tag umgerechneten Betrag der durchschnittlich in der Schweiz ausgerichteten Kinder- oder Ausbildungszulagen (gegenwärtig ca. 180 Franken im Monat) entspricht.

Das Taggeld von IV-Versicherten, die keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern haben, soll neu grundsätzlich 70 (statt bisher 80) Prozent betragen. Ausgenommen sind Versicherte ohne Kinder, deren Grundentschädigung 140 Franken oder weniger beträgt. Letztere haben ebenfalls Anspruch auf einen Ansatz von 80 Prozent (analog ALV).

Die Aufhebung der Mindestgarantie hat zur Folge, dass nicht erwerbstätige Personen, die im Haushalt tätig sind, in Zukunft kein IV-Taggeld mehr beanspruchen können. Für Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben, welchen wegen der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen zusätzliche Kosten für die Betreuung von Kindern anfallen (z.B. Löhne für Familien- oder Haushalthilfen, Reise- und Unterbringungskosten für Kinder, die von Dritten betreut werden, Kosten für Kinderkrippen etc.), wird ein Spesenersatz in Form einer Entschädigung für Betreuungskosten geschaffen.

Schliesslich wird auch das Wartetaggeld aufgehoben. Versicherte, die auf den Beginn von Eingliederungsmassnahmen warten müssen, werden während der Wartezeit in Integrationsmassnahmen beschäftigt. Letztere verschaffen Anspruch auf ein Taggeld.

Vermeidung von Einkommenseinbussen bei Verbesserung der Erwerbsfähigkeit

Wenn Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten sich anstrengen, ihre Resterwerbsfähigkeit möglichst gut ausnützen und dadurch ihren Invaliditätsgrad so stark verringern, dass ihre Rente herabgesetzt oder sogar aufgehoben werden kann, wird beim heutigen System dieser persönliche Einsatz in bestimmten Fällen «bestraft», weil das wegfallende Renteneinkommen grösser ist als die Zunahme des Erwerbseinkommens und somit das Gesamteinkommen trotz der vermehrten Erwerbstätigkeit tiefer ausfällt als vorher. In der Praxis verzichten deshalb Bezügerinnen und Bezüger von

IV-Renten immer wieder darauf, ihre erweiterten Erwerbsmöglichkeiten vollständig auszunutzen.

Dieser falsche Anreiz soll behoben werden, indem eine Verbesserung des Erwerbseinkommens zu keinen Verschlechterungen des Gesamteinkommens mehr führen soll.

Wenn eine Zunahme des Erwerbseinkommens zu einer Veränderung des Invaliditätsgrades führt, wird die IV-Rente zwar weiterhin wie heute angepasst. Verringert sich durch diese Anpassung das Gesamteinkommen, wird der Einkommensverlust (ab 50 Franken pro Monat) mittels einer Ausgleichsleistung aufgefangen. Diese Leistung wird auch ausbezahlt, wenn die Verringerung des Invaliditätsgrades zur Aufhebung der Rente führt. Sie kann nicht grösser sein, als das Ausmass des wegfallenden IV-Renteneinkommens.

3 Sparmassnahmen

Verlagerung der medizinischen Massnahmen aus der beruflichen Eingliederung zur Krankenversicherung

Grundsätzlich gehen die Kosten für medizinische Behandlungen zu Lasten der Krankenversicherung. Gemäss Artikel 12 IVG haben IV-Versicherte jedoch Anspruch auf medizinische Massnahmen, die nicht auf die Behandlung des Leidens an sich, sondern unmittelbar auf die berufliche Eingliederung gerichtet und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit dauernd und wesentlich zu verbessern oder vor wesentlicher Beeinträchtigung zu bewahren. Zweck dieses Artikels ist es, die erwähnten medizinischen Massnahmen von jenen abzugrenzen, die auf die Behandlung des Leidens an sich bzw. der Folgen eines Unfalles ausgerichtet sind, und die je nachdem entweder der Unfallversicherung (UV) oder der Krankenversicherung (KV) angelastet werden. Die IV übernimmt nur medizinische Massnahmen, die unmittelbar der beruflichen Eingliederung dienen.

Da in der Regel die Behandlung oder Korrektur eines krankhaften Zustandes im Vordergrund steht, ist die Abgrenzung einer medizinischen Massnahme im Zusammenhang mit der beruflichen Eingliederung von der eigentlichen Behandlung eines Leidens an sich äusserst problematisch und für Versicherte wie für Versicherungen nicht immer eindeutig. Entsprechend zahlreich sind die gerichtlich angefochtenen Entscheide. In der Praxis übernimmt die IV beispielsweise eine Kataraktoperation am Auge, während die Behandlung einer infektionsbedingten irreversiblen Hornhauttrübung von der Krankenversicherung (KV) übernommen wird, da es sich um ein labiles pathologisches Geschehen handelt und der Eingliederungserfolg nicht mit notwendi-

ger Wahrscheinlichkeit gegeben ist, was das IVG aber vorschreibt.

Mit der Einführung des KV-Obligatoriums (1996) ist die gesamte Bevölkerung automatisch für medizinische Massnahmen versichert. Auf dieser Grundlage sieht der Entwurf zur 5. IVG-Revision vor, alle medizinischen Massnahmen künftig über die Krankenversicherung laufen zu lassen – mit Ausnahme der Behandlung von Geburtsgebrechen, die weiterhin von der IV übernommen werden.

Mit der Aufhebung von Artikel 12 IVG können die beiden Sozialversicherungen KV und IV klar voneinander abgegrenzt und die Gerichtsinstanzen gleichzeitig entlastet werden. Die gegenwärtig von der IV getragenen Kosten werden auf die KV sowie Versicherte und Kantone (Spitalfinanzierung) überwältigt, während die Taggeldentschädigungen (in der KV keinem Obligatorium unterstellt) zu Lasten der Arbeitgebenden und Versicherten gehen. Infolge der Aufhebung von Artikel 12 IVG dürfte die Invalidenversicherung bis ins Jahr 2025 Einsparungen von durchschnittlich rund 67 Millionen Franken pro Jahr erzielen.

Verzicht auf Karrierezuschlag

Heute wird für die individuelle Berechnung der Rente bei einem Eintritt der Invalidität vor dem 45. Altersjahr das durchschnittliche Erwerbseinkommen um einen prozentualen Zuschlag erhöht, den Karrierezuschlag. Damit werden den Versicherten die Einkommenserhöhungen im Zusammenhang mit einer normal verlaufenden Berufskarriere ausgeglichen. Zusammen mit den Kinderrenten (40 Prozent der Hauptrente) kann der Karrierezuschlag bewirken, dass das IV-Renteneinkommen höher ausfällt als das zuletzt ohne Invalidität erzielte Erwerbseinkommen. Dies führt insbesondere bei jungen Versicherten zu Anreizen, die einer Reintegration in den Erwerbsprozess entgegenstehen.

Mit dem Verzicht auf den Karrierezuschlag soll in Zukunft die Rente auf der Grundlage desjenigen Erwerbseinkommens berechnet werden, welches durch die zuletzt ohne gesundheitliche Einschränkung ausgeübte Tätigkeit erzielt worden ist. Damit wird insbesondere verhindert, dass die versicherte Person eine Rente bekommt, welche höher ist als ihr zuletzt erzieltetes Erwerbseinkommen. Die Einsparungen durch die Aufhebung des Karrierezuschlages belaufen sich auf 74 Mio. Franken jährlich.

Aufhebung laufender Zusatzrenten

Bereits mit der 10. AHV-Revision, welche am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist, wurden die Zusatzren-

ten in der AHV aufgehoben. Mit der 4. IV-Revision zog die IV nach. Auch in der IV werden seit Beginn dieses Jahres auf neuen Renten keine Zusatzrenten mehr gewährt. Sowohl in der AHV wie auch in der IV wurde die Aufhebung nicht zuletzt auch mit der Verbesserung der Altersvorsorge begründet. Viele Personen können neben der IV-Rente auch Leistungen der beruflichen Vorsorge beanspruchen und sind daher auf die Zusatzrente der IV nicht mehr angewiesen.

Bei In-Kraft-Treten der 4. IV-Revision bereits laufende Zusatzrenten waren von der Aufhebung nicht betroffen. Das Übergangsrecht sieht vor, dass sie ausgerichtet werden sollen, solange die Anspruchsvoraussetzungen dafür erfüllt sind.

Auch bei den laufenden Zusatzrenten stellt sich heute die Frage nach der sozialen Rechtfertigung, da auch in diesen Fällen häufig Leistungen der beruflichen Vorsorge zur Ausrichtung gelangen. Aus finanziellen Überlegungen wird daher die vollständige Aufhebung der laufenden Zusatzrenten in der IV vorgeschlagen. Zwar trifft es zu, dass die berufliche Vorsorge noch nicht überall genügend ausgebaut ist. Für solche Fälle besteht mit den Ergänzungsleistungen ein adäquates Mittel zur Vermeidung von finanziellen Notlagen, welche infolge Aufhebung der Zusatzrenten entstehen könnten. Die Zusatzrenten in der AHV sind von dieser Aufhebung nicht betroffen.

4 Finanzielles – Mehreinnahmen

Wie eingangs bereits erwähnt, wird für die IV-Zusatzfinanzierung eine eigene Botschaft erarbeitet. Diese beinhaltet als zwei Varianten die Anhebung der Mehrwertsteuer und/oder die Anhebung der Lohnprozente. Diese beiden Themen werden vorliegend unter dem Titel «Finanzielles – Mehreinnahmen» vorgestellt. Ebenfalls unter dem Themenkreis «Finanzielles» subsummiert werden kann die befristete Streichung des Bundesbeitrages an die IV.

Die finanzielle Situation der Invalidenversicherung hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert. 2003 schloss die Rechnung der IV mit einem Defizit von 1,5 Milliarden Franken ab, bis Ende 2004 wird sich die Verschuldung der IV wahrscheinlich auf 6 Milliarden Franken belaufen. Werden nicht rasch neue Einnahmenquellen gefunden, hat die IV keinen Fortbestand und auch der AHV-Fonds wäre gefährdet. Die AHV gewährt der IV ein Darlehen zur Schuldendeckung. Angesichts der gegenwärtigen Entwicklung würden die Darlehen das Vermögen der AHV bereits anfangs des nächsten Jahrzehnts übersteigen.

Der Bundesrat hat nun einen Entwurf zur Zusatzfinanzierung in die Vernehmlassung geschickt, mit dem die IV aus dem finanziellen Engpass herausgeführt werden soll.

Erhöhung der Mehrwertsteuer

Nachdem Volk und Stände am 16. Mai 2004 die Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV und IV abgelehnt hatten, ging der Bundesrat unverzüglich daran, neue Lösungen zu suchen. Im Vorfeld der Abstimmung war eine Intervention ausschliesslich zugunsten der IV eher unbestritten. Alternativlösungen, mit denen kurzfristig über zwei Milliarden Franken jährlich für die IV generiert werden könnten, sind nicht wirklich vorhanden. Die Finanzperspektiven des Bundes und die Schuldenbremse schliessen eine Erhöhung der Bundesbeiträge zugunsten der IV aus. Da die gezielte und wirksame Ausgabenreduktion bereits Bestandteil der 5. IV-Revision ist, kommen weitere Kürzungen ebenfalls nicht in Betracht. Ziel ist schliesslich die finanzielle Konsolidierung der IV und nicht ein Abbau der Versicherung.

Von den verschiedenen denkbaren Finanzierungsmöglichkeiten hält der Bundesrat prioritär an der Erhöhung der Mehrwertsteuer fest. Diese Variante weist für die Deckung des finanziellen Mehrbedarfs der IV offenkundige Vorteile auf. Kurzfristig werden bei dieser Art der Finanzierung weder die Arbeits-, noch die Investitions- oder die Exportkosten direkt tangiert. Die Variante MwSt. verfügt über ein grosses und stabiles Steuersubstrat mit hohem Einnahmepotenzial.

Der Bundesrat schlägt folglich eine lineare Erhöhung der MwSt. um 0,8 Prozentpunkte ohne Anteil Bund vor. Dies dürfte der IV zwischen 2007 und 2025 im Schnitt rund 2,4 Milliarden Franken Mehreinnahmen pro Jahr einbringen. Der höhere Satz gilt solange die IV verschuldet ist. Sobald die Schulden getilgt sind, wird der Bundesrat die MwSt.-Sätze senken.

Lohnbeiträge

Im Rahmen der 5. IV-Revision wird die Erhöhung der Lohnbeiträge durch die teilweise Entlastung bei den Beiträgen der beruflichen Vorsorge kompensiert. Der Entwurf zur IV-Zusatzfinanzierung hingegen stellt die Anhebung der Lohnbeiträge als Alternative zur MwSt.-Erhöhung für eine langfristige Konsolidierung der Invalidenversicherung dar.

Im Zuge der 5. IV-Revision wird vorgesehen, den Beitragssatz um ein Promille von heute 1,4 auf 1,5 Lohnprozente anzuheben. Daraus ergeben sich bis ins Jahr 2025 Mehreinnahmen von durchschnittlich 300 Millionen Franken pro Jahr. Diese Erhöhung stellt eine teilweise Kompensation der jährlichen Entlastung der 2. Säule um ungefähr 450 Millionen Franken in der gleichen Zeitspanne dar. Diese Einsparungen kommen durch die erwartete Reduktion der Anzahl Neurenten um voraussichtlich 10 Prozent zustande. Die berufliche

Vorsorge profitiert so von den Auswirkungen der IV-finanzierten Eingliederungsmassnahmen. Die Einsparungen dürften sich positiv auf die Lohnbeiträge in der 2. Säule auswirken, d.h. diese müssten in den nächsten Jahren weniger oder überhaupt nicht erhöht werden.

Der Bundesrat hält im Entwurf zur Zusatzfinanzierung der IV zwei Finanzierungsmöglichkeiten fest, eine davon ist die Erhöhung des Lohnbeitragssatzes um 0,8 Prozentpunkte. Die erzielten Mehreinnahmen, d.h. 2,4 Milliarden Franken pro Jahr dürften somit gleich hoch sein, wie jene aus der Erhöhung der MwSt. um 0,8 Prozentpunkte, ohne Anteil Bund.

Wie bei der Variante MwSt., senkt der Bundesrat die Lohnbeiträge und die Beiträge für Nichterwerbstätige wieder, sobald die Schulden der Invalidenversicherung getilgt sind.

Jede Finanzierungsart weist sowohl Vorzüge als auch Nachteile auf. Die auf den Löhnen erhobenen obligatorischen Beiträge entsprechen zwar dem Solidaritätsprinzip der 1. Säule (d.h. die Einkommen, auf welchen Beiträge erhoben werden, kennen keine Obergrenze, während die Höhe der Renten plafoniert ist), belasten aber Wirtschaft und Arbeitsmarkt mit höheren Produktionskosten. Die Möglichkeiten des Arbeitgebers, die Mehrkosten auf die Löhne oder die Preise abzuwälzen, sind nicht in allen Branchen oder Unternehmen gleich gegeben. Am stärksten betroffen von der Kostenabwälzung auf die Löhne, der Streichung von Arbeitsplätzen oder Produktionsverlagerungen ins Ausland sind im Allgemeinen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor oder Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen. Das Substrat des Lohnbeitrages ist zudem geringer als bei der Variante MwSt.

Dessen ungeachtet wollte der Bundesrat beide Varianten in die Vernehmlassung schicken. Dabei gibt er der Variante MwSt. den Vorzug.

Kürzung des Bundesbeitrages an die IV

In den ersten Jahren nach ihrer Einführung verursachen die neuen Integrationsmassnahmen deutliche Mehrkosten. Die Einsparungen bei den IV-Renten, die diese Massnahme zur Folge haben wird, werden sich erst allmählich und mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in der IV-Rechnung bemerkbar machen. Konkret heisst dies, dass die Integrationsmassnahmen erst rund zehn Jahre nach ihrer Einführung eine Einsparung

bewirken. Bis ins Jahr 2016 muss die IV im Zusammenhang mit den Integrationsmassnahmen im Durchschnitt rund 290 Millionen Franken pro Jahr zusätzlich ausgeben¹⁰.

Gemäss IV-Gesetz (Art. 78 IVG) beteiligt sich die öffentliche Hand zur Hälfte an den jährlichen Ausgaben der Versicherung. Der Bund trägt einen Anteil von 37,5 und die Kantone einen solchen von 12,5 Prozent. Die Einführung der Integrationsmassnahmen würde den Bundeshaushalt demzufolge bis ins Jahr 2016 mit durchschnittlich rund 110 Millionen Franken pro Jahr belasten.

Um die bei der IV anfallenden Mehrkosten aus den Integrationsmassnahmen aufzufangen, ist eine Lohnbeitragssatzerhöhung um 0,1 Prozentpunkt vorgesehen, welche Mehreinnahmen von rund 300 Millionen Franken pro Jahr einbringt. Diese Mehreinnahmen kommen vollumfänglich der IV zugute. Mit anderen Worten: Der Bund beteiligt sich zwar an den Ausgaben an der Versicherung, kann jedoch auf der anderen Seite nicht von den erhöhten Beitragseinnahmen profitieren.

Damit die Mehrbelastung des Bundeshaushaltes ebenfalls kompensiert werden kann, beschloss der Bundesrat im Zusammenhang mit seinen Entscheiden zum Entlastungsprogramm 2004, dass der Bundesbeitrag an die IV im Rahmen der 5. IV-Revision um 1,0 Prozentpunkte auf 36,5 Prozent der IV-Ausgaben gesenkt werden soll. Diese Senkung soll jedoch nur unter zwei Bedingungen erfolgen: 1. Die IV-Lohnbeiträge werden um 0,1 Prozentpunkte angehoben¹¹; 2. Die Mehrwertsteuer wird um 0,8 Prozentpunkte, ohne Bundesanteil, erhöht¹². Da die Integrationsmassnahmen ab 2017 voraussichtlich zu keinen Mehrbelastungen mehr führen, soll die Senkung des Beitrags des Bundes an die IV bis Ende 2016 befristet werden. Gleichzeitig soll der Bundesrat durch den Gesetzgeber beauftragt werden, Letzterem eine Vorlage zeitlich so zu unterbreiten, dass eine allfällig notwendige Verlängerung der Beitragskürzung über 2016 hinaus rechtzeitig beschlossen werden könnte. Dies wäre aus der Sicht der Bundesfinanzen dann nötig, wenn die Auswirkungen der Integrationsmassnahmen auf die IV-Rentenzugänge weniger positiv ausfallen sollten, als erwartet wird.

Die Kürzung des Bundesbeitrags wird den Bund um rund 133 Millionen Franken pro Jahr entlasten. Damit werden die für den Bund anfallenden Mehrausgaben aus den Integrationsmassnahmen leicht überkompensiert. Angesichts der Unsicherheiten bei der Schätzung der zukünftigen IV-Ausgaben hält der Bundesrat dies jedoch für vertretbar. Mit der Massnahme kann sichergestellt werden, dass die IV-Finanzierung die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse nicht in Frage stellt. Die Kürzung des Bundesbeitrags ist auch deshalb gerechtfertigt, weil der Bundesrat bereit ist, auf die an sich sachlich berechnete Forderung eines Bundes-

¹⁰ In diesem Betrag ist der Umstand, dass mit den Integrationsmassnahmen auf der anderen Seite auch Renten eingespart werden, bereits berücksichtigt.

¹¹ Diese Massnahme ist ebenfalls Bestandteil der Vorlage zur 5. IV-Revision.

¹² Diese Massnahme ist Bestandteil der separaten Vorlage zur IV-Zusatzfinanzierung.



5. IV-Revision: die Zeit drängt

(Foto: Christoph Wider)

anteils an der geplanten Mehrwertsteuererhöhung für die IV zu verzichten¹³. Er tut dies im Interesse der finanziellen Konsolidierung der IV und im Hinblick auf die längerfristig geplante Finanzierungsentflechtung zwischen IV- und Bundeshaushalt.

Eine entsprechende Entlastung der Kantonshaushalte steht demgegenüber nicht zur Diskussion, da diese nach einem allfälligen In-Kraft-Treten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) auf Beginn 2008 durch die Integrationsmassnahmen nicht belastet werden, weil sie keinen Beitrag mehr an die IV bezahlen müssen.

5 Harmonisierung der Praxis

Die 5. IV-Revision soll die Aufsicht und Steuerung der mit dem Gesetzesvollzug beauftragten IV-Stellen durch den Bund verstärken. In erster Linie geht es darum, das heute lückenhafte Aufsichtsinstrumentarium zu verbessern. Geplant ist auch der vermehrte Einbezug der Sozialpartner in die Aufsicht. Erklärtes Ziel ist ein gesamtschweizerisch einheitlicher Gesetzesvollzug.

1. Verstärkung der Bundesaufsicht

Die mit der Gesetzesdurchführung beauftragten IV-Stellen unterstehen der Aufsicht des Bundes. Eine zweckmässige Aufsicht umfasst zwei Komponenten: die materielle und die administrative bzw. finanzielle Aufsicht. Die *materielle Aufsicht* gewährleistet durch die Kontrolle der Gesetzmässigkeit von Entscheiden die gesetzeskonforme Rechtsanwendung im Einzelfall. Der Bund verfügt in diesem Bereich über die erforderlichen Kontrollinstrumente: Er hat weit reichende materielle Aufsichtskompetenzen in Bezug auf die IV-Stellenentscheide. Die *administrative und finanzielle Aufsicht* hingegen stellt die bestmögliche Umsetzung des Versicherungszwecks (Art. 1a IVG) durch die IV-Stellen sicher. Ziel ist der möglichst effektive und effiziente Einsatz der vorhandenen Kontrollinstrumente. In diesem Bereich weist die Aufsicht über die IV-Stellen heute allerdings Schwachpunkte auf. Die Qualitätssicherung ist beispielsweise problematisch, da der Bund den IV-Stellen keine Mindeststandards vorschreiben darf. Aufgrund fehlender Gesetzesgrundlagen können auch keine Leistungsvereinbarungen mit den IV-Stellen abge-

13 Vgl. Vorlage zur IV-Zusatzfinanzierung

geschlossen werden. Der Bundesrat hat daher beschlossen, die administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen zu verstärken.

Wirksamere Aufsichtsinstrumente alleine reichen jedoch nicht aus. Die Sozialpartner müssen ebenfalls in die Aufsicht einbezogen werden. Dass Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter zur Zeit lediglich eine beratende Funktion haben, ist unbefriedigend. Versicherte und Arbeitgeber leisten immerhin einen nicht unwesentlichen Beitrag an die Finanzierung der Versicherung (40,8 % der IV-Einnahmen im Jahr 2003).

2. Organisatorische Änderungen im Rahmen der 5. IV-Revision

Die genannten Problemkreise sowie die Vereinbarkeit mit der Neugestaltung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) stellen gewisse Anforderungen an die Organisationsstruktur der IV. Der Bundesrat hat deshalb zwei organisatorische Änderungen in die Vernehmlassung geschickt.

- *Regionale IV-Stellen.* Der Bund setzt regionale IV-Stellen ein; er bestimmt die Regionen nach Anhörung der Kantone. Für jede IV-Stelle schliesst der Bund mit dem Kanton, in dem diese ihren Sitz haben soll, eine Gründungsvereinbarung ab. Die regionalen IV-Stellen sind kantonale öffentlich-rechtliche Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Gegenüber der heutigen Situation werden damit zwei wichtige Neuerungen eingeführt. Die Einrichtung von IV-Stellen fällt neu in die Zuständigkeit des Bundes. Damit wird, anders als im geltenden System, die Verantwortung für den gesetzeskonformen IV-Vollzug eindeutig dem Bund übertragen. Zudem ist diese Änderung mit den Vorgaben des neuen Finanzausgleichs vereinbar. Neu ist weiter, dass nicht mehr jeder Kan-

ton unbedingt über eine eigene IV-Stelle verfügt. Damit soll sichergestellt werden, dass alle IV-Stellen eine kritische Mindestgrösse für eine optimale Erfüllung ihrer Aufgaben erreichen. In der Regel decken die IV-Stellen das Gebiet eines Kantons ab, bzw. eines oder mehrerer Kantone.

- *Aufsicht.* Die materielle Aufsicht über die individuellen Leistungsverfügungen der IV-Stellen fällt wie bisher in die Zuständigkeit des BSV. Die administrative und finanzielle Aufsicht wird indessen verstärkt. Der Bund sollte neu beispielsweise die Möglichkeit haben, Richtlinien zu erlassen sowie minimale Qualitätsstandards bezüglich Organisation oder Entscheidungsverfahren der IV-Stellen festzulegen. Künftig sind auch Leistungsvereinbarungen über den Gesetzesvollzug denkbar, welche die Rückerstattung der Verwaltungskosten von Leistungskriterien abhängig machen. Die Einführung bzw. die Einführungsmodalitäten einer leistungs- und/oder ergebnisorientierten Steuerung der IV-Stellen ist zur Zeit Gegenstand einer Studie. Mit der administrativen und finanziellen Aufsicht würde eine eigens dafür eingesetzte Aufsichtskommission beauftragt – mit Vertretern der öffentlichen Hand sowie Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgebervertretern.

Valérie Werthmüller, lic. iur.; Véronique Merckx, dipl.écon. et fin., sc.pol.lic.; Ralf Kocher, Fürsprecher; Daniela Foffa, Fürsprecherin; Catrina Demund, Adelaide Bigovic, lic. phil. hist., Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV.

E-Mail: valerie.werthmueller@bsv.admin.ch;
veronique.merckx@bsv.ch; ralf.kocher@bsv.admin.ch;
daniela.foffa@bsv.admin.ch; catrina.demund@bsv.admin.ch;
adelaide.bigovic@bsv.admin.ch

Mario Christoffel, lic. iur., Co-Leiter Bereich Leistungen AHV/EO/EL, Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV;
E-Mail: mario.christoffel@bsv.admin.ch

Massnahmen zur Verfahrensstraffung

Am 30. Juni 2004 hat der Bundesrat beschlossen, die Verfahrensbestimmungen der 5. IV-Revision zu separieren, als eigenständiges Bundesgesetz auf dem Weg des Sonderverfahrens vom Parlament verabschieden und per 1. Januar 2006 in Kraft treten zu lassen. Im Bereich der IV-Leistungstreitigkeiten sollen Anliegen der vom Bundesrat angenommenen Motion Ineichen (NR 03.3606) und der Totalrevision der Bundesrechtspflege verwirklicht werden.

Helena Kottmann, Peter Beck

Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV

Per 1. Januar 2003 (In-Kraft-Treten des ATSG) wurde das Einspracheverfahren für den gesamten Sozialversicherungsbereich eingeführt. Davon waren u.a. die IV-Stellen stark betroffen, da das bis anhin praktizierte Vorbescheidverfahren abgelöst wurde. Im Jahre 2003 wurden rund 12000 Einsprachen gegen Verfügungen der IV-Stellen (mehrheitlich Rentenentscheide) erhoben, während im selben Zeitraum nur rund 300 Einsprachen gegen Verfügungen der Ausgleichskassen in AHV-Angelegenheiten eingereicht wurden.

Rund ein Drittel der in den Jahren 2001 bis 2003 beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) hängigen Fälle betreffen die IV. Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch bei den kantonalen Versicherungsgerichten ab.

Eine Analyse der im Jahr 2003 vor den kantonalen Versicherungsgerichten entschiedenen Beschwerden in IV-Rentenfällen zeigt, dass diese in rund 40 Prozent der Fälle vollumfänglich oder teilweise gutgeheissen oder zumindest weitere Abklärungen angeordnet wurden. Rund 60 Prozent der gegen IV-Stellen-Entscheide erhobenen Beschwerden wurden hingegen vom kantonalen Versicherungsgericht abgewiesen, abgeschrieben oder es wurde darauf nicht eingetreten. Bei den bis vor EVG weitergezogenen Fällen zeigt sich – wenn auch in geringerem Ausmass – ein ähnliches Bild: In 34 Prozent der Fälle wurde das Urteil des kantonalen Versicherungsgerichts ganz oder teilweise aufgehoben oder es wurden weitere Abklärungen angeordnet. In den übrigen Fällen wurde der Entscheid der Vorinstanz bestätigt.

Im Bereich der IV ist die Tendenz festzustellen, dass die betroffenen Personen ablehnende Entscheide der IV-Stellen nicht mehr akzeptieren, sondern den gesamten Instanzenweg durchlaufen wollen. Diese Entwicklung wird dadurch begünstigt, dass das gesamte Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich grundsätzlich kostenlos und die Prüfbefugnis des EVG bei sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten – anders als im übrigen Verwaltungsrecht – nicht auf Rechtsfragen beschränkt ist.

Zusammenfassend gesagt dienen drei Änderungen der Verfahrensstraffung betreffend der IV-Leistungstreitigkeiten:

- Ersatz des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren
- Einführung einer moderaten Kostenpflicht vor den kantonalen Versicherungsgerichten und vor dem EVG
- Beschränkung der Kognition des EVG

Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass mit der Einführung des Einspracheverfahrens die aufgezeigte Tendenz, Entscheide von IV-Stellen häufiger als andere Entscheide in Frage zu stellen, nicht gebrochen wurde. Vielmehr hat eine Verlagerung stattgefunden: Anstelle der Versicherungsgerichte (resp. AHV-/IV-Rekurskommission für Personen im Ausland) ist nun die IV-Stelle selbst mit den tatsächlichen und rechtlichen Einwänden der Versicherten konfrontiert. Das Verfahren ist damit «verrechtlicht» worden, was vielfach den Blickwinkel und den Handlungsspielraum der beteiligten Parteien einengt. Durch die Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens wird im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs der Einbezug der Betroffenen bei der Abklärung geeigneter Massnahmen frühzeitig ermöglicht und verstärkt, die damit einhergehende Beratungstätigkeit der IV-Stellen intensiviert und dafür das formelle Verfahren zur Festsetzung, Aufhebung oder Änderung von IV-Leistungen vereinfacht. Dieses Vorgehen erlaubt, vor allem im persönlichen Gespräch mit den betroffenen Versicherten, Unklarheiten zu beseitigen, gemeinsam verschiedene Eingliederungsmassnahmen zu evaluieren und gegebenenfalls die Beweggründe für einen voraussichtlich ablehnenden oder anders lautenden Entscheid der IV-Stelle zu erläutern. Das Vorbescheidverfahren bietet besser Ge-

währ dafür, dass einerseits der Sachverhalt richtig erhoben und andererseits, dass der gestützt darauf getroffene negative Entscheid von der versicherten Person akzeptiert wird.

Einführung der Kostenpflicht

Das Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich ist heute auf kantonaler Ebene gänzlich und auf Bundesebene bezüglich sozialversicherungsrechtlicher Leistungen kostenlos. Verfahrenskosten können einer Partei auf kantonaler und auf Bundesebene jedoch in jedem Fall bei mutwilliger oder leichtsinniger Beschwerdeführung auferlegt werden.

Dass die höchstrichterliche Beurteilung einer Streitigkeit kostenpflichtig ist, wird in allen anderen Rechtsbereichen, die für die Betroffenen ebenfalls von einschneidender Bedeutung sein können (z.B. Vormundschaftsrecht), problemlos gehandhabt und akzeptiert (vgl. dazu Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4239). Wo die Voraussetzungen der unentgeltlichen Prozessführung erfüllt sind, wird das Beschwerdeverfahren in IV-Angelegenheiten – wie in der übrigen Verwaltungsrechtspflege – für die Betroffenen auch weiterhin kostenlos sein. Es besteht somit Gewähr, dass den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung getragen wird, so dass auch finanziell Minderbemittelten der Zugang zum obersten Gericht garantiert ist.

Aus heutiger Sicht lässt sich daher nicht mehr begründen, weshalb Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen vor EVG kostenlos sein sollen. Wie im übrigen Bereich der Verwaltungsrechtspflege sollen die Rechtsuchenden im Sozialversicherungsbereich die Gründe für und gegen eine Beschwerdeerhebung sorgfältig gegeneinander abwägen.

Der Wechsel zum kostenpflichtigen Rechtsmittelverfahren bei Streitigkeiten um IV-Leistungen soll für die Rechtsuchenden finanziell verträglich sein. Dafür genügen relativ geringe Gebühren: So ist in der Totalrevision der Bundesrechtspflege für Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen ein – im Vergleich mit dem übrigen Verwaltungsrecht (200 bis 5000 Franken für Streitigkeiten ohne Vermögensinteressen; 200 bis 100 000 Franken für Streitigkeiten mit Vermögensinteressen) – moderater Kostenrahmen von 200 bis 1000 Franken (Art. 61 Abs. 4 Entwurf des Bundesgesetzes

für ein Bundesgericht; E BGG) vorgesehen, der der sozialpolitischen Komponente Rechnung trägt.

Im Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht (vgl. dazu Art. 61 Bst. a ATSG) und bei Personen im Ausland vor der eidgenössischen AHV/IV-Rekurskommission (vgl. Art. 4b der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0) gelten grundsätzlich dieselben Überlegungen. D.h. dort, wo aufgrund der besonderen Umstände im Einzelfall nicht die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren ist, haben die Kantone für Streitigkeiten im Zusammenhang mit IV-Leistungen einen im Vergleich mit der übrigen Verwaltungsrechtspflege tieferen Kostenrahmen zu definieren: Der sozialpolitischen Komponente ist dabei durch die Festlegung eines streitwertunabhängigen, aber aufwandsbezogenen Kostenrahmens Rechnung zu tragen.

Kognition des EVG bei IV-Leistungen

Nach geltendem Recht hat das EVG bei Streitigkeiten über Leistungen der IV umfassende Kognitionsbefugnis (Sachverhalts- und Rechtskontrolle) und es kann über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder zu deren Ungunsten hinaus gehen (Art. 132 OG). Diese für ein oberstes Gericht atypischen Sonderregeln sind nach dem In-Kraft-Treten des ATSG nicht mehr notwendig, da die seither in den Kantonen geschaffenen speziellen Versicherungsgerichte die anhängig gemachten Beschwerdefälle mit voller Kognition (Rechts- und Sachverhaltsfragen) prüfen. Analog den anderen Verwaltungsrechtsbereichen kann das Rechtsmittelverfahren insoweit gestrafft und die Kognition beschränkt werden auf die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Ermessensüberschreitung und -missbrauch sowie die offensichtlich unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts.

Helena Kottmann, lic. iur., Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV. E-Mail: helena.kottmann@bsv.admin.ch

Peter Beck, Fürsprecher, Leiter Bereich Regress AHV/IV, Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV. E-Mail: peter.beck@bsv.admin.ch

Politik ist die Kunst des Möglichen

Finanzielle Überlegungen stehen im Zentrum der 5. IV-Revision. Ohne neue Geldquellen, ohne genaue Überprüfung der Ausgestaltung und Angemessenheit jeder einzelnen Leistung und ohne fundierte Analyse der in der aktuellen Gesellschaft geltenden Rahmenbedingungen, sind alle Bemühungen rund um die IV zweck- und sinnlos.

Adelaide Bigovic-Balzardi

Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV

Mit der 5. IV-Revision wird versucht, eine politische Antwort auf die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Wertvorstellungen zu geben, denn es ist die Aufgabe der Politik, auf ein Geschehen politisch oder, konkreter, gesetzgeberisch zu reagieren, d.h. ein Gesetz zu erlassen, das den Anforderungen der Zeit genügt und der Realität Rechnung trägt. Die Revision eines Gesetzes ist mithin ein Instrument, mit dem der Staat auf eine Veränderung der Umwelt reagiert. Eine Revision eines Gesetzes ist nach unserem Verständnis ein eher reaktiver Teil der Politik. Ein Zustand oder ein Missstand wird festgestellt, die gesetzlichen Grundlagen müssen den gewandelten Tatsachen angepasst werden. Nun wird es zunehmend schwierig, in einer sich immer rascher entwickelnden und verändernden Umwelt vorausschauend und dennoch einigermaßen angemessen zu reagieren. Regelungen müssen geschaffen werden für Entwicklungen, die wir nur vermuten können, oder die wir uns noch gar nicht vorstellen können. Gleichzeitig darf die neue Regelung aber nicht einfach Bestehendes ausser Acht lassen, vielmehr sollte sie gleichsam visionär die aktuelle Gesetzgebung weiterentwickeln und so – hier nun proaktiv – die Politik und die Gesellschaft zukunftsweisend gestalten.

Die vorliegende 5. IV-Revision versucht, dieser Doppelforderung – Reagieren auf Missstände und Begehen von neuen Wegen, ohne Bestehendes über den Haufen zu werfen – zum Teil zaghaft, zum Teil kühn nachzukommen. Reaktiv sind jene Massnahmen zu bezeichnen, die auf das fehlende Geld reagieren und auf zusätzliche Einnahmen zielen. Proaktiv und in dem Sinn gestalterisch und allenfalls wegweisend für die Zukunft sind die Fachstellen für Früherkennung und Begleitung (FEB) und die neuen Integrationsmassnahmen. Zwar

laufen viele diesbezügliche Überlegungen und Projekte einiger industrialisierter Länder in eine ähnliche Richtung, aber noch nirgends gibt es ein bereits bestehendes staatliches System. Es ist ein Versuch, von dem sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sagen lässt, ob er erfolgreich sein wird und ob er der Realität der Zukunft angemessen sein wird. Die Idee erfreut sich grundsätzlicher Zustimmung. Es ist daher wahrscheinlich der richtige Weg, diese Massnahme vorerst in verschiedenen Pilotversuchen zu testen.

Ebenfalls erneuernd und gewissermassen mit einem Paradigmenwechsel verbunden sind die neuen Integrationsmassnahmen. Es ist davon auszugehen, dass der Erhalt einer geregelten Tagesstruktur, die Beschäftigung auch unter erschwerten Umständen und das möglichst frühe Einsetzen der Suche nach einer dauerhaften Lösung einer drohenden Invalidität entgegenwirken. Unsicher ist, ob immer genügend geeignete neue Integrationsmassnahmen bereitgestellt werden können, ob und wie diese zu Buche schlagen werden und vor allem, wie sich die versicherten Personen, die in den Genuss oder in den Zwang solcher Massnahmen kommen, reagieren werden. Es braucht Mut, diese Massnahmen im Wissen um diese Unsicherheiten vorzuschlagen und – noch während der parlamentarischen Phase – an der Vorbereitung der Umsetzung zu arbeiten.

Es ist unbestritten, dass sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändert haben, und dass dieser Veränderungsprozess in einem bisweilen atemberaubenden Tempo vor sich geht. Es ist aber schwierig, diese Veränderungen konkret festzumachen. Zumindest bezüglich der Arbeitswelt lässt sich sagen, dass die Beschleunigung und Verdichtung der Arbeit, rasch wechselnde Teams und Vorgesetzte, gesunkene Arbeitsplatzsicherheit, erhöhter Leistungsdruck und übermässiger individueller Leistungswille Ausdruck einer tiefgreifenden Wandlung darstellen, die nicht ohne Auswirkungen auf das Wohlbefinden der Einzelnen bleiben. Es ist davon auszugehen, dass ein längerfristig gestörtes Wohlbefinden im Endeffekt finanzielle Auswirkungen in der IV hat.

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang die Bereitschaft von Arbeitgebenden, Arbeitsplätze auch für schwächere Mitglieder dieser Gesellschaft bereitzustellen. Dass dies in einer Zeit harter und härtester Konkurrenz nicht immer einfach ist, soll nicht unerwähnt bleiben.

Lassen sich für die Arbeitswelt noch gewisse Erscheinungen nennen, die zur genannten Veränderung beige-

tragen haben, so wird es im Bereich der geltenden Wertvorstellungen schwierig, einen direkten Zusammenhang von Ursache (Wertewandel) und Wirkung (Invalidität) herauszuschälen. Es mag sein, dass gestiegene Ansprüche in allen Bereichen des täglichen Lebens, das Wegfallen von (starrten) Normen, die Verflachung von Hierarchien und die Auflösung eines allgemeinen Konsenses darüber, was «gut» und was «schlecht» ist, als zukunftsweisende Entwicklungen und Ausdruck einer modernen, aufgeschlossenen Welt gepriesen werden. Den Einzelmenschen lassen sie aber letztlich in einer grossen Orientierungslosigkeit zurück. Treten dann noch Schwierigkeiten am Arbeitsplatz oder im privaten Umfeld auf, so scheint der Weg in die Invalidisierung vorgezeichnet. Deshalb ist es wichtig und richtig, das langsame Abgleiten in die Invalidität durch eine möglichst frühe Erfassung der davon Be-

drohten und mittels einer klar vorgegebenen Struktur (Beschäftigung, soziale Integration) zu verhindern. Die 5. IV-Revision setzt genau hier an. Zusammen mit den Anstrengungen, die Bundesrat und Parlament unternehmen, wird es noch weiterer Bemühungen bedürfen, um wieder einen akzeptablen Zustand herzustellen. Darüber hinaus aber ist jedes einzelne Mitglied dieser Gesellschaft gefordert, das eigene Verhalten, die eigenen Ansprüche und Vorstellungen immer wieder kritisch zu hinterfragen. Nur so können die Otto von Bismarck zugeschriebenen Worte ihre volle Gültigkeit erlangen: «Politik ist die Kunst des Möglichen.»

Adelaide Bigovic-Balzardi, lic. phil. hist., Dienst Projekte und Spezialaufgaben, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV.
E-Mail: adelaide.bigovic@bsv.admin.ch

Back-to-work-Strategie: Reformbedarf bei der IV

Wenn wir nach den Hauptmängeln in der Invalidenversicherung fragen, dann stechen uns drei Problem-bereiche in die Augen: Die konstant ansteigende Zahl von neuen IV-Rentenfällen, die immer jüngeren IV-Rentnerinnen und -Rentner und die negativen Folgen der Ausgestaltung der IV. Entsprechend der Analyse sind die Ansätze in erster Linie auf die Lösung dieser Probleme auszurichten.



Erika Forster-Vannini
Ständerätin (FDP), St. Gallen

Die wichtigsten Ziele der Reform bestehen demzufolge darin, die Bremsung der Zunahme von Neurenten zu erwirken, die Harmonisierung der Praxis herbeizuführen sowie einschneidende Sparmassnahmen aufzuweisen. Als nachgelagerte Zweitversicherung vernachlässigt die IV fast gänzlich präventive Ansätze im Hinblick auf eine frühzeitige Vermeidung der Ausgliederung. Die Hauptleistung der IV soll die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess sein und nicht das Aussprechen von Taggeldern oder Renten. Eine umfassende Back-to-work-Strategie ist ein Gebot der Stunde. Sie ist mit Sicherheit die effizienteste Sparmassnahme bei der IV. Diese Entwicklung wurde bereits mit der 4. IV-Revision eingeläutet. Die Eingliederung ist aber offensichtlich nicht ausreichend, um das Rentenwachstum zu stoppen. Eine konsequente Weiterführung dieser Entwicklung ist sinnvoll und notwendig. Verpackt in einen verpflichtenden Eingliederungsplan sollten die Massnahmen eine bessere Wirkung erzielen, bevor die Rentenfrage geprüft werden muss. Zu denken ist unter anderem an Beschäftigungsprogramme im sekundären Arbeitsmarkt, Höherqualifizierung und therapeutische Massnahmen, damit eine berufliche Eingliederung wieder möglich wird.

Ausgliedern verhindern

Oft zeigt es sich, dass sich die Probleme bei der IV herauskristallisieren, die Ursache des Malaise aber in vorgelagerten, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder sozialversicherungsmässigen Gegebenheiten liegt. Deshalb ist eine grundlegende, systemübergreifende Diskussion über den Begriff des versicherten Gesundheitsschadens, der Leistungssteuerung, der Bemessung des Invaliditätsgrades und des Rentensystems zu führen.

Einbinden der Partner

Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Problem der zunehmenden Invalidisierung – das müssen wir uns immer wieder bewusst machen – braucht zusätzliche Bemühungen aller beteiligten Partner, der Arbeitnehmenden, der Arbeitgeber, wie auch der Erstversicherer aus den Bereichen Unfall-, Kranken-, Krankentaggeld- und Arbeitslosenversicherung. Alle sind gefordert, aktiv mitzumachen, entsprechende Instrumente zur Verfügung zu stellen, um damit eine Erhöhung der Wirksamkeit und der Effizienz zu bewirken.

Zu denken ist hier unter anderem an die Angleichung des IV-Taggeldsystems an jenes der Arbeitslosenversicherung und an die Aufhebung der Mindestgarantie, damit die mögliche Besserstellung der IV-LeistungsbezügerInnen vermieden werden kann. Zudem sollen nur diejenigen Personen, die sich ins Arbeitsleben eingliedern wollen, und somit aktiv mithelfen, eine Stelle zu finden, Taggelder erhalten. Wer nicht mitwirkt, erhält kein Taggeld. Die Festlegung des Invaliditätsgrades sollte – zumindest bei jüngeren Leuten – auf Grund des effektiven (nicht potenziellen) Einkommens festgesetzt werden. Die laufenden Zusatzrenten für verheiratete IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger sollten aufgehoben werden. Weiter muss geprüft werden, ob die Mindestbetragsdauer nicht auf fünf Jahre (heute ein Jahr) erhöht werden kann.

Krankenversicherung vermehrt einbinden

Leider wird es im Rahmen der nächsten Revision wohl nicht möglich sein, die Krankenversicherung in die Back-to-work-Strategie einzubinden. Dabei ist das Schicksal der einen Versicherung zweifelsohne mit demjenigen der anderen eng verbunden. Die Kostenentwicklung der Krankenversicherung wird, wie in den vergangenen Jahren auch, die Kosten in der Invalidenversicherung mitprägen. Wenn wir die Kosten tatsächlich in den Griff bekommen wollen, werden wir nicht darum herumkommen, hier vermehrt anzusetzen.

Erika Forster-Vannini, Geschäftsfrau, Ständerätin (FDP), St. Gallen.
E-Mail: info@erika-forster.ch

Notwendig und dringlich

Mit der 5. Revision der Invalidenversicherung soll die Eingliederung von Personen, die von Invalidität bedroht sind, optimiert werden, indem deren Erwerbsfähigkeit rascher als bisher abgeklärt wird. Um einer weiteren Kostenexplosion in der IV entgegenzuwirken, braucht es diese Massnahmen. Sie müssen durch Anreize für mehr Eigenverantwortlichkeit ergänzt werden, sei dies im Bereich der Leistungen, der Mitarbeit bei der Begrenzung des Schadens oder beim Verfahren.



Blaise Matthey
Fédération des entreprises romandes
(FER)

Missbräuche, Ausgabenexplosion, Psychiatrisierung der Gesellschaft, Druck auf die Pensionskassen – solche Schlagworte machen deutlich, dass die IV erneut revidiert werden muss. Andernfalls würde sie das bisher in sie gesetzte Vertrauen verlieren und auch ihr nobles Ziel verfehlen, nämlich all jenen, deren Gesundheit dauerhaft beeinträchtigt ist, ein Ersatzinkommen zu garantieren. Die 5. IV-Revision gibt endlich Gelegenheit, die Abläufe eines Systems zu überprüfen, welches in den vergangenen zehn Jahren aus dem Gleichgewicht geraten ist. Mit der 4. IV-Revision konnte dieses Problem nur zum Teil angegangen werden. Mit dieser erneuten Revision wird sich auch die Erhöhung der finanziellen Ressourcen rechtfertigen lassen.

Zwei Zielrichtungen sind prioritär: In erster Linie muss die Abklärungsphase des Gesundheitsschadens verkürzt werden, um eine rasche berufliche Wiedereingliederung zusammen mit allen Beteiligten zu begünstigen. Dieser Bereich ist bisher – vorsichtig gesagt – vernachlässigt worden. Die Zunahme der IV-Fälle hat zweifellos die Wahl von Prioritäten gefördert, die die IV nicht vorsieht. Indem die Eingliederung und

Wiederbeschäftigung in den Vordergrund gestellt und schon am Anfang des Verfahrens angestrebt werden, vermeidet man lange Wartezeiten, welche – gleich wie bei Arbeitslosigkeit – die Beschäftigungschancen einer Person verschlechtern. Und man wird sicherstellen müssen, dass die zahlreichen Akteure der Eingliederung gemeinsam auf dieses Ziel hin zusammenarbeiten, was ja bisher nicht der Fall war. Die IV ist nicht die einzige, welche von einer solchen neuen Dynamik profitieren könnte. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe befassen sich mit Problematiken, die jenen der IV ganz ähnlich sind.

Will man die Koordination in diesem System verbessern, so dürfen die Akteure, die ihre Kompetenz im Bereich der Eingliederung schon seit Jahren bewiesen haben, nicht ausgeschlossen werden. Die Wege zur IV sind nun einmal recht verschieden. Übrigens eine Tatsache, an die man sich systematisch erinnert, wenn es um eine Behinderung geht, die man aber manchmal vergisst bei der Vorbereitung einer neuen Berufstätigkeit des Invaliden: Es braucht auch hier ein gezieltes Vorgehen der am besten qualifizierten Akteure. Oft handelt es sich dabei um verwaltungsexterne Akteure, wie z.B. Organisationen der Behindertenhilfe. So können Lösungen gefunden werden, die in den Betrieben auch umsetzbar sind. Längst bekannte Realitäten also, die als Messlatte dienen müssen. Man darf aber nicht immer die Arbeitgeber beschuldigen, wenn die Ergebnisse nicht wie erwartet ausfallen, denn diese sind durchaus bereit, zu machbaren Lösungen beizutragen.

Das zweite Hauptziel der Revision ist die finanzielle Sicherung. Nur wenige Arbeitgebervertreter bestreiten die schwierige Situation der IV. Die Volksabstimmung vom Mai 2004 über eine Zusatzfinanzierung für die AHV und IV gab Gelegenheit zu ziemlich eindeutigen Stellungnahmen zugunsten der Zusatzfinanzierung für die IV über die Mehrwertsteuer. Daran gibt es nichts zu rütteln, auch wenn die Steuererhöhung erst vorgeschlagen werden sollte, wenn sich erste Wirkungen der getroffenen Reformen messen lassen; ausserdem sollte sie gegebenenfalls an Auflagen gebunden sein, wie für die Arbeitslosenversicherung. Ein Ziel unserer Gesellschaft könnte auch sein, den Anstieg der Zahl Behinderter zum Stillstand zu bringen.

Die Wahl der Mehrwertsteuer als Instrument für die Zusatzfinanzierung erlaubt es, eine erhöhte Belastung der Saläre zu vermeiden. Zwar hätte auch Letzteres – wie die MWST – einen Einfluss auf den Konsum. Die Lohnbesteuerung hat aber den zusätzlichen Nachteil,

dass sie bloss ein beschränktes Substrat erfasst, nämlich nur die Erwerbstätigen. Ausserdem wirkt sie sich negativ auf die Beschäftigung aus. Das Paradoxe daran (von dem es in diesem Bereich allerdings noch mehr gibt) wäre, dass die 5. IV-Revision einerseits die Wiedereingliederung als zentrales Ziel fördert, aber gleichzeitig den Beschäftigungsaspekt ausser Acht lässt.

Ein letztes Wort als Fazit: Alle weiteren mit der Revision vorgesehenen Massnahmen müssen realisiert werden. Die Organisation muss ebenfalls verbessert werden, aber es braucht keinen zentralistischen Verwaltungsapparat, welcher kaum etwas ändern würde an

der sehr detaillierten Aufsicht, die das BSV schon heute über die IV-Stellen ausübt. Damit die Sozialpartner sich in der Wiedereingliederung engagieren, müssen freilich die lokalen Kontakte gefördert werden. Es fragt sich im Übrigen, ob die beabsichtigte Reform ausreicht zur Lösung der Probleme; die Zukunft wird es zeigen. Fest steht jedenfalls, dass die aktuelle Situation keine andere Wahl lässt, als die Fehlentwicklungen zu korrigieren, die wir seit mehreren Jahren beobachten.

Blaise Matthey, stellvertretender Geschäftsführer, Fédération des entreprises romandes (FER); E-Mail: blaise.matthey@fer-ge.ch

Wiedereingliederung und Zusatzfinanzierung

Angesichts der desolaten finanziellen Situation der IV besteht ein dringender Handlungs- und Reformbedarf. Die IV-Leistungen zu senken oder sie bestimmten Gruppen von Versicherten zu verweigern, kommt jedoch nicht in Frage. Deshalb bleibt nur die Stossrichtung «Verstärkung der Wiedereingliederung».



Colette Nova
Geschäftsführende Sekretärin SGB

Ausgangspunkt für Reformen muss sein, dass die IV ihrem Auftrag «Eingliederung vor Rente» oder, noch besser, «Eingliederung statt Rente» wieder nachleben kann. Das ist allerdings leichter gesagt als getan. Die starke Zunahme der Invalidisierungen hat gesamtgesellschaftliche Ursachen. Auf die meisten dieser Ursachen kann die IV gar keinen Einfluss nehmen, z.B. auf die Tatsache, dass Nischenplätze für Arbeitnehmende mit reduzierter Arbeitsfähigkeit wegrationalisiert wurden, oder auf die längerfristig krank machenden Ar-

beitsbedingungen an vielen Arbeitsplätzen. Die Möglichkeiten der IV sind also von vornherein recht stark begrenzt. Wunder sind deshalb von der 5. IV-Revision nicht zu erwarten.

Mehr und frühere Wiedereingliederung, rascheres Verfahren

Innerhalb des Handlungsspielraumes der IV gilt es,

- die Wiedereingliederung zu verstärken;
- die von Invalidität gefährdeten Versicherten früher zu erfassen und wieder einzugliedern;
- das Verfahren zu beschleunigen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB unterstützt deshalb die geplanten neuen «Integrationsmassnahmen». Sie müssen niederschwellig sein und massgeschneidert erfolgen, nach einer eingehenden Analyse der individuellen Situation der versicherten Person. Eine Früherfassung der Versicherten hat sich im Ausland und bei der suva bewährt. Die direkte Umsetzung einer Früherfassung durch die IV hat sich jedoch als schwierig erwiesen, weshalb es sinnvoll ist, dieses neue Terrain vorläufig nur durch Pilotprojekte auszutesten. Die IV-Leistungen frühestens ab der Anmeldung bei der IV zu gewähren, kann eine Früherfassung zwar nicht ersetzen, aber immerhin Anreize setzen, die in die richtige Richtung gehen. Ergänzend muss die IV ihr Beratungs- und Coaching-Angebot so ausbauen, dass sie wenigstens auf freiwilliger Basis als Anlaufstelle genutzt wird. Eine lange Verfahrensdauer wirkt sich schlecht auf die Wiedereingliederungschancen aus. Schnellere Verfahren sind deshalb notwendig, was in

erster Linie genügend Ressourcen für die IV-Stellen voraussetzt. Ein aktives case-management dürfte ebenfalls Resultate bringen. Wichtig ist jedoch, dass die IV dabei nicht isoliert handelt, sondern in Zusammenarbeit mit den anderen jeweils in den Fall involvierten Partnern (z.B. der suva). Alle diese Massnahmen haben ihren Preis. Für den SGB ist es richtig, diese Investitionen mit Mehreinnahmen und gewissen Spareinnahmen zu finanzieren.

Potenzial der 4. IV-Revision ausschöpfen

Bereits mit der 4. IV-Revision sind einige neue Instrumente geschaffen worden: aktive Arbeitsvermittlung, Begleitung der Versicherten und Coaching der Arbeitgeber, regionale ärztliche Dienste. Damit diese neuen Instrumente ihre volle Wirkung entfalten können, müssen den IV-Stellen dafür genügend Ressourcen zur Verfügung stehen.

Ohne Bereitschaft der Arbeitgeber kann auch die IV wenig ausrichten

Die IV kann mit einer breiten Palette von Instrumenten die von Invalidität bedrohten Versicherten befähigen, wieder einen Platz im Arbeitsleben einzunehmen. Wenn sie frühzeitig intervenieren kann, dann kann sie eventuell sogar verhindern, dass es bis zur Invalidisierung kommt. Die IV kann jedoch keine Arbeitsplätze schaffen. Damit die Zunahme der Invalidisierung ge-

bremst oder gar gestoppt werden kann, braucht es also unbedingt die Bereitschaft der Arbeitgeber, solche Personen nach durchgeführten Eingliederungsmassnahmen einzustellen und einzugliedern. Sonst besteht das Risiko, dass die 5. IV-Revision nur Mehrkosten bringt und die erhoffte Stabilisierung der Invalidisierung ausbleibt. Noch besser und zweifellos günstiger wäre es, wenn die Arbeitgeber Arbeitnehmende mit gesundheitlich bedingter Arbeitsfähigkeit gar nicht erst ausgliedern, sondern im Betrieb behalten würden. Da die meisten Arbeitgeber heute anders denken, müssen sie dazu verpflichtet werden. Deshalb müssen die IV-Reformen ergänzt werden durch eine Verbesserung des Kündigungsschutzes für arbeitsunfähige ArbeitnehmerInnen und eine Verpflichtung der Arbeitgeber, Behinderte einzustellen. Weiter muss der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verbessert werden. Es ist in der Tat wesentlich kostengünstiger, Invaliditätsfälle infolge belastender Arbeitsbedingungen zu verhindern, als deren Opfer nachher wieder einzugliedern.

Rasche und effiziente Zusatzfinanzierung

An zusätzlichen Finanzmitteln für die IV führt kein Weg vorbei. Die Mehrwertsteuer ist sehr unbeliebt, deshalb schlägt SGB die sozialeren Lohnprozente vor.

Colette Nova, lic. iur., geschäftsführende Sekretärin des SGB.
E-Mail: colette.nova@sgeb.ch

Wo sieht AGILE den grössten Reformbedarf bei der IV?

Die Vorbereitungen zur 5. IV-Revision laufen auf Hochtouren, das Thema Früherfassung und Früherkennung ist in aller Munde. Dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente» soll wieder vermehrt Beachtung geschenkt und zum Durchbruch verholfen werden. Dabei wird gerne vergessen, dass die 4. IV-Revision erst im laufenden Jahr in Kraft trat und dass viele der neuen Bestimmungen noch nicht umgesetzt wurden. AGILE, die Dachorganisation der Behinderten-Selbsthilfe, erachtet deshalb die Umsetzung der 4. IV-Revision als vorrangig, enthält diese doch viele sehr gute Instrumente. Jede IV-Revision bedeutet schliesslich, dass diese nachgehend zur gesetzgeberischen Arbeit auf operativer Ebene realisiert werden muss, mit entsprechenden Kostenfolgen.



Ursula Schaffner
Bereichsleiterin Sozialpolitik bei AGILE,
Behinderten-Selbsthilfe Schweiz

1. Umsetzung der mit der 4. IV-Revision eingeführten Neuerungen

BSV und IV-Stellen sind daran, die mit der 4. IV-Revision eingeführten Bestimmungen umzusetzen. Es bleibt allerdings noch sehr viel zu tun. Zur Veranschaulichung:

- Im Rahmen der 4. IV-Revision wurden zwei Artikel aufgenommen, welche Pilotprojekte ermöglichen: einerseits im Bereich Assistenz / selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Bedarf an Pflege und Betreuung, andererseits im Bereich Anstellung von Menschen mit Behinderung.

Im Bereich Assistenz (Schlussbestimmungen der 4. IV-Revision, Buchstabe b. IVG) ist man daran, einen Pilotversuch vorzubereiten. Das heisst, bis zur or-

dentlichen Einführung einer Assistenz wird es noch Jahre dauern.

Im Bereich Anstellung von invaliden Versicherten (Art. 68 quater IVG) waren die Hürden zur Einreichung von Pilotprojekten bisher so hoch, dass diese prohibitiv wirkten. Jedenfalls wurde bisher kein einziges Projekt eingereicht. Nach einer Intervention von Behindertenkreisen beim BSV warten wir noch darauf, dass die Schwellen herabgesetzt werden, damit schliesslich doch noch einige Pilotprojekte eingereicht werden.

- Die RAD müssen bis Anfang 2005 in allen Landesteilen eingerichtet sein. Das erforderliche Personal muss gefunden und ausgebildet werden. Danach muss das Zusammenspiel mit HausärztInnen und anderen ÄrztInnen, bei welchen IV-Versicherte in Behandlung stehen, noch entwickelt werden.
- Mit der 4. IV-Revision wurde die aktive Arbeitsvermittlung eingeführt. Was darunter zu verstehen ist, scheint mehrheitlich noch unklar zu sein. Offenbar fehlen bisher Kriterien und Standards, an welchen sich die für die aktive Arbeitsvermittlung zuständigen Personen orientieren müssen.
- Informationsauftrag (Art. 68ter IVG): In der Botschaft zur 4. IV-Revision ist zu lesen: «Damit diese Leistungen der IV (gemeint sind die Leistungen zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung) ihre Wirkung entfalten können, ist in erster Linie eine entsprechende Sensibilisierung der Arbeiterschaft unerlässlich. Mit mehr und besseren Informationen können Unwissen, Bedenken und Unsicherheiten der Arbeitgebenden, der Behinderten, sowie der ArbeitskollegInnen im Hinblick auf eine mögliche Beschäftigung ausgeräumt werden» (BBl 2001 3265). Bisher ist eine entsprechende Kampagne vom BSV noch nicht in die Wege geleitet worden. Es ist zentral, im Hinblick auf die 5. IV-Revision die Arbeitgeber direkt anzusprechen und sie in die Verantwortung einzubinden.

2. Neue Leistungskultur bei den IV-Stellen

Aufgrund von Rückmeldungen und Anfragen von betroffenen Personen sowie von eigenen Nachfragen bei einzelnen IV-Stellen hat AGILE den Eindruck, dass im Bereich aktive Arbeitsvermittlung, Beratung und Begleitung von Betroffenen noch wenig qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Gerade in diesem Bereich muss bei den IV-Stellen noch ein grosses Umdenken stattfinden – weg von der Verwaltung von Men-

schen innerhalb der IV-Stellen hin zu einer aktiven Vermittlungstätigkeit in der Wirtschaft. Das heisst, neben den bisherigen Aktivitäten wie medizinische Abklärungen und Berufsberatung müssen IV-Angestellte sich aktiv um die Vernetzung mit Arbeitgebern bemühen und diese darüber informieren, was sie zu bieten haben. Selbstredend werden dafür neue Qualifikationen und zusätzliche Ressourcen benötigt.

AGILE sieht einen grossen Reformbedarf in der Neuausrichtung und im Selbstverständnis des Leistungsangebots der IV-Stellen.

3. Grundsätzliche Forderungen

Es ist notorisch, muss aber doch immer wieder in Erinnerung gerufen werden: In Art. 112 der Bundesverfassung ist der Auftrag verankert, dass die IV- (und AHV-)Renten den Existenzbedarf angemessen zu decken haben. Wir sind weit von diesem Auftrag entfernt.

Um die prekären Lebensbedingungen von vielen Behinderten zu verbessern, muss der Verfassungsauftrag endlich umgesetzt werden.

Ganz grundsätzlich besteht ein Reformbedarf im Neudenken und Neukonzipieren der Begriffe Invalidität und Invalidenversicherung. Heute wird noch zu oft die Gleichung gemacht, «behindert gleich invalid». Dies ist falsch. Invalidität setzt bei der Erwerbsunfähigkeit an, Behinderung ist weiter gefasst. Es genügt jedoch nicht, «invalid» nur durch einen andern Begriff zu ersetzen. Notwendig ist ein grundsätzliches Überdenken der Invalidenversicherung und der andern Sozialversicherungen und eine bessere Koordination all dieser Zweige.

Ursula Schaffner, lic. iur., Bereichsleiterin Sozialpolitik bei AGILE, Behinderten-Selbsthilfe Schweiz.
E-Mail: ursula.schaffner@agile.ch