

VVAK: Baustelle AHV/IV

«Nach der Ablehnung der 11. AHV-Revision und des Mehrwertsteuerbeschlusses in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 ist es unabdingbar, dass für eine nächste AHV-Revision vorerst über die Ziele, Forderungen und deren Kostenfolgen eine breit abgestützte Diskussion geführt werden muss. Der dafür benötigte Zeitbedarf lässt erkennen, dass vor dem 1. Januar 2011 wohl kaum eine tragfähige Vorlage für die Umsetzung bereitstehen wird«, mahnte der Präsident der Verbandsausgleichskassen (VVAK), Roger Quennoz, an der Generalversammlung in Thun.

Die zunehmende Verrentung sowie die Finanzierungsprobleme in der IV müssen rasch einer Lösung zugeführt werden, wie Roger Quennoz, aber auch der Gastredner, Yves Rossier, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV), betonte (vgl. Artikel: Berente sich wer kann). Der neue Direktor des BSV eröffnete allerdings den Vertretern der Verbandsausgleichskassen auch, dass in einer nächsten AHV-Revision, Organisation und Verwaltung sowie die Stellung der Ausgleichskassen ein Thema sein werden. Dazu benötigt man Fingerspitzengefühl, soll das heutige bewährte System, unter dem Vorwand von Verbesserungen, nicht gefährdet werden.

Harmonisierung 1. und 2. Säule

Am 16. Mai sei klar geworden, dass das Volk Sparmassnahmen in diesem Ausmass nicht wünschte, da die Dringlichkeit nicht klar ausgewiesen worden sei. Bedenkzeit sei nun nötig, um eine vernünftige Strategie für die künftige Ausgestaltung erarbeiten zu können. Mittel- und langfristig müsse eine Basis geschaffen werden, um die Leistungen der AHV zu sichern. Drängt sich aufgrund einer körperlich schweren Erwerbstätigkeit eine vorgezogene Pensionierung auf, solle dies in Kombination mit der 2. Säule ermöglicht werden. Der Bundesrat, so Rossier, werde am 23. Juni die Fortsetzung der Arbeiten im Bereich der Sozialversicherungen besprechen. Insbesondere erwarte man einen Entscheid zum Frauenrücktrittsalter im BVG und damit zur Harmonisierung zwischen der 1. und 2. Säule.

Kantonale IV-Stellen: Berente sich wer kann

Zu ihrer Jahresversammlung widmete sich die Plenarkonferenz der Leiterinnen und Leiter der kantonalen IV-Stellen dem provozierenden Thema „Berente sich wer kann: Alternativen in der Praxis. Urs Dettling, stellvertretender Direktor der pro infirmis brachte mit seinem Referat Lageanalyse, Selbstkritik und Lösungsansätze auf den Punkt: Nur wenn alle Beteiligten aus allen Sozialversicherungszweigen aber auch der Versicherte früh-, ressourcen- und lösungsorientiert zusammenarbeiten, nur dann kann dem Motto: Eingliederung vor Rente nachgelebt werden.

Aus der Sicht von Urs Dettling findet heute eine absurde Diskussion statt. «Die Problemerkennung, die Zunahme der IV-Rentenzusprachen der letzten Jahre, hat Übertreibungen forciert, zu Schuldzuweisungen geführt und den Eindruck geschürt, das ganze System sei «invalid». Das ist absurd.» Die überwiegende Mehrheit der erwerbsfähigen Bevölkerung peile nämlich nicht die IV-Rente an, sondern möchte arbeiten und Erwerbseinkommen erzielen. Die zu Rentenbezügern Gewordenen wollten in der Regel arbeiten und versuchten häufig mit Ausdauer, den Arbeitsplatz zu erhalten oder wieder eine neue Arbeit zu finden, leider ohne Erfolg. Das zeigen die statistischen Zahlen. Lediglich eine kleine Minderheit wolle nicht arbeiten und versuche, systemwidrig von der IV oder andern Versicherungen Rentenleistungen zu erhalten. «Diese Minderheit hat, und hier soll unsere Reaktion ansetzen, in den letzten vier Jahrzehnten mit gesellschaftlichen Veränderungen, welche sich auf Einstellungen und Anspruchsverhalten ausgewirkt haben, zugenommen. Das geht bis dahin, dass der Sinn eines Solidarsystems, wie es die IV ist, für einzelne Leistungsbezügler gleichgültig geworden ist. Wichtig ist nur, dass er oder sie eine Leistung einholen kann. Dafür passen sie sich den IV-Leistungsvoraussetzungen an und finden auch Akteure (Arbeitgeber, Aerztinnen, Psychiater, Rechtsanwältinnen und Sozialarbeiter), welche sie dabei unterstützen.»

Bekannte Probleme

Das Problem der Rentenzunahme ist nicht neu. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur 4. IV-Revision haben zahlreiche Kreise darauf aufmerksam gemacht, dass die berufliche Ausgliederung verhindert werden müsse, dass die Versicherten

rechtzeitig unterstützt werden müssten, weil sonst eine Invalidisierung eintritt. Schon 1980 wurde darauf aufmerksam gemacht, dass in Rezessionszeiten die Wiedereingliederung erschwert und die Verrentung attraktiv wird.

Gründe für die Rentenzunahme

Unsere Sozialwerke sind historisch entstanden. Alle Teile handeln voneinander unabhängig. Eine Gesamtschau aus der Sicht des Klienten: Was läuft bei ihm eigentlich ab?, fehlt. Ein Versicherter kann heute jahrelang medizinische Leistungen von verschiedensten Leistungserbringern beziehen, ohne dass dies von den Krankenversicherungen hinterfragt würde. Auch sich länger abzeichnende Arbeitslosigkeit oder eintretende Absenzen bei Erwerbstätigen veranlassen in der Regel keine Massnahmen. Die Krankentaggeldversicherung bezahlt mit ihrem begrenzten Leistungshorizont aufgrund des Arbeitsunfähigkeitszeugnisses vom Hausarzt anstandslos. Private und öffentliche Sozialhilfe und Sozialberatung leisten Unterstützung. Der Rechtsanwalt reicht überall die Forderungen seines Klienten ein. In dieser Zeit macht die betroffene Person physische und psychische Veränderungen mit, und schlittert, begleitet von den verschiedenen Instanzen, in Richtung tatsächlicher und dauerhafter Unfähigkeit, noch selber für sich zu sorgen und Erwerbseinkommen zu erzielen. Kommt schliesslich die IV-Anmeldung, ist es häufig zu spät für eine berufliche Eingliederung und es wird eine Voll- oder mindestens eine Teilrente angestrebt. Dabei tun im Rahmen ihres Sektors alle ihr Bestes. «Dieses Sektorendenken wurde zwar in den letzten Jahren zunehmend als nachteilig erkannt, doch sind wir bei der sogenannten interinstitutionellen Zusam-

menarbeit (IIZ) noch am Anfang.» unterstrich Dettling. «Zu stark werden bisher, zur Entlastung des eigenen Sektors, im praktischen Alltag negative Kompetenzkonflikte ausgetragen, welche schliesslich in IV-Verfahren einmünden. Hierher gehört schliesslich auch, dass die einzelnen IV-Abklärungs-Verfahren häufig zu lange dauern und zur weiteren Chronifizierung von Krankheiten beitragen.»

Abweisungsquote und Qualität der IV-Stellen

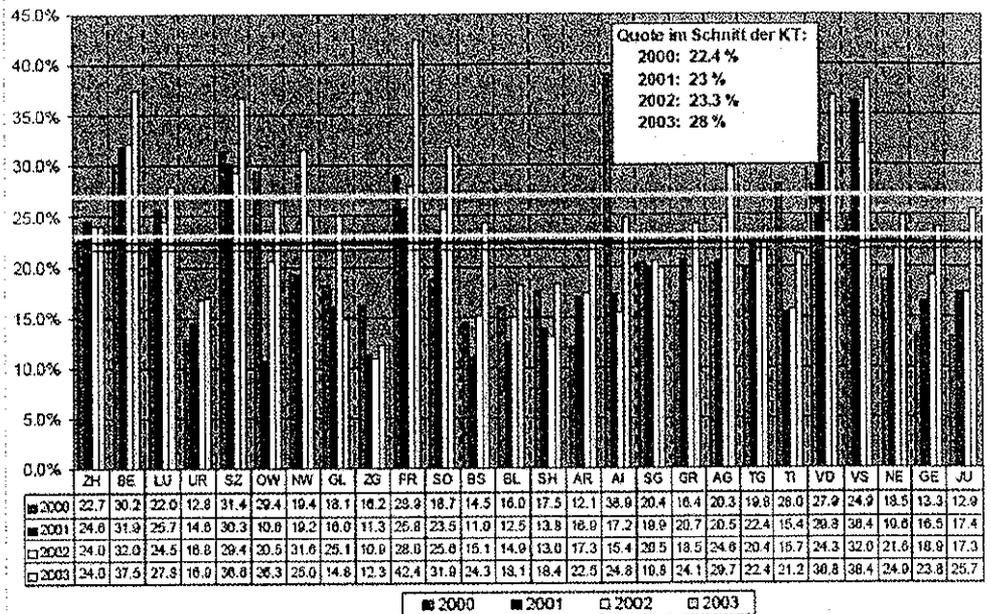
Wie die Vizedirektorin des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV), Beatrice Breitenmoser vor den Vertretern der kantonalen IV-Stellen ausführte, ist seit dem Jahr 2000 die durchschnittliche Ablehnungsquote der kantonalen IV-Stellen von 22,4 auf 28 Prozent gestiegen. Die Entwicklung sowie das Ausmass der Abweisungsquote in den einzelnen IV-Stellen sind jedoch unterschiedlich, wie die Grafik zeigt.

Die Kantone Zug, Uri, Baselland und Schaffhausen verzeichnen die geringsten Abweisungsquoten. Die Kantone Freiburg, Wallis, Bern und Waadt weisen am meisten Gesuche ab.

Im Rahmen von Geschäftsprüfungen hat das BSV auch die Qualität der Arbeit der IV-Stellen überprüft. Im Bereich der erstmaligen Rentenzusprachen kontrollierte das BSV im Rahmen einer repräsentativen Auswahl (2001-2003/4) Zusprachen als Folge von psychischer/psychosomatischer Beschwerden und Verletzungen an Knochen und Bewegungsorganen. Die Qualitätsüberprüfung (0-100%) wird mit der Rentnerquote per Januar 2003 in Verbindung gebracht (siehe Grafik).

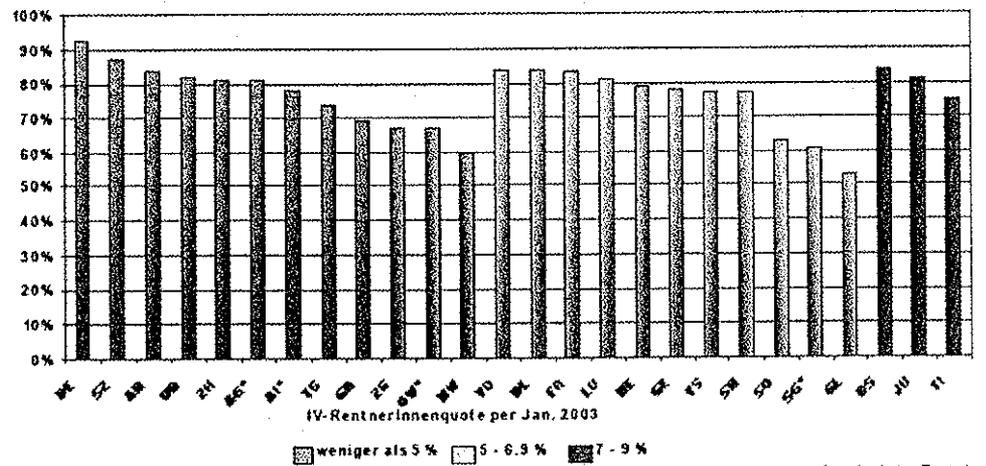
Die Grafik zeigt, dass 14 kantonale IV-Stellen mehr als 20 Prozent Rentenzusprachen aufweisen, die die Qualitätskriterien des BSV – wie immer diese auch gemessen wurde - nicht erfüllen. Eine schlechte Qualität korreliert nicht unbedingt mit einer hohen Rentnerquote. Sie korreliert auch nicht mit der Anzahl der Beschäftigten in den einzelnen IV-Stellen, wie Frau Breitenmoser vor den IV-Stellen-Vertretern ausführte. Der Kanton Bern zeichnet sich allerdings besonders aus: Er verzeichnet die beste Qualitätsnote und weist eine sehr kleine Rentnerquote auf. Die grossen Qualitätsunterschiede, so Breitenmoser, müsse aber Anlass zum Handeln geben.

Abweisungsquote bei erstmaligen Rentenentscheiden



Qualität der Rentenzusprachen und RentnerInnenquote

Qualität (nicht beanstandete Rentenzusprachen, Prüfung während 2001-2004)



Verändertes Wirtschaftliches Umfeld

Auch die Veränderungen in der Wirtschaft führen zur Verrentung. Wirtschaftliche Stagnation, veränderter Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit, Globalisierung, „rasantes Arbeitstempo“, Leistungsdruck und Ueberforderung, Rentabilität zulasten schwacher Arbeitnehmer sowie die Automatisierung führen dazu. Auf dem sogenannten blauen Weg werden z. B. ältere Arbeitnehmer invalidisiert abgeschoben. Die Wirtschaftsverbände haben die Problematik an sich erkannt und appellieren an den guten Willen der Arbeitgeber,

behinderte Arbeitnehmer zu behalten oder einzustellen. Leider bleibt es häufig beim Appell.

Gesellschaftlicher, medizinischer Wandel

Im gesellschaftlichen und medizinischen Wandel liegen weitere Gründe. Verstärkung des Anspruchsverhaltens, Fehlen sozialer Netze, Zunahme sozialer Belastungen, veränderte Beziehungsmuster (Auflösen von familiären Strukturen, Schnelllebigkeit von Beziehungen), verstärkte Individualisierung oder soziokulturelle Entwurzelung führen zu einer Medizinalisierung des Lebens oder Patholo-

Zusammenarbeit zwischen SVV und IV-Stellen

Die IV-Stellenkonferenz und der Schweiz. Versicherungsverband (SVV) haben gemeinsam ein Manual für eine Zusammenarbeit im Abklärungsverfahren von IV-Renten verabschiedet. Dieses soll einen raschen und reibungslosen Ablauf sicherstellen. Damit wird ein gegenseitiges Blockieren mit Einsprachen und Beschwerden verhindert. Im Interesse des Versicherten und zur Reintegration in den Arbeitsprozess soll ein standardisierter und datenschutzkonformer Austausch von Daten stattfinden. Arztzeugnisse und Anmeldeformulare werden so angepasst, dass die in den Sammelstiftungen angeschlossenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer frühzeitig über Eingliederungsangebote der IV informiert werden und der Datenaustausch erleichtert wird. Damit können Wartezeiten vermieden und das IV-Verfahren beschleunigt werden. Weitere Schritte, wie eine intensivere Zusammenarbeit mit den Krankentaggeldversicherern sind vorgesehen.

gisierung des Menschen, zu einer Zunahme der unklaren medizinischen Befunde (insbesondere bei psychischen Erkrankungen und solchen am Knochen- und Bewegungsapparat). Hohe Ärztedichte und Gefälligkeitsgutachten fördern die Verrentung ebenfalls. Gesundheitliche und nichtgesundheitliche bzw. soziale Probleme (z.B. Schwierigkeiten in der Familie und am Arbeitsplatz) mischen und überlagern sich gegenseitig. «Die Leute leiden tatsächlich. Allerdings ist die Kausalität zwischen Ursache und Leiden unklarer geworden. Mit anderen Worten, man weiss nicht mehr, ob nun tatsächlich ein Gesundheitsschaden vorliegt.»

Erwartungen zur 5. IV-Revision

Angesichts dieser Komplexität kann die Verantwortung niemanden allein zugeschoben werden. Die politische Diskussion muss aber versachlicht werden. «Die IV soll eine Versicherung sein und bleiben, welche Menschen mit einer Behinderung behinderungsbedingte Mehrkosten bezahlt und bei behinderungsbedingter Unmöglichkeit, selber eine Erwerbsarbeit auszuüben, ein Ersatz Einkommen sicherstellt. Die IV soll dann aber keine Leistungen erbringen, wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist,» fordert Dettling. Konsens besteht

heute darin, dass künftig alles getan werden soll, die berufliche Eingliederung zu fördern und nur noch dort Renten zuzusprechen, wo Versicherte infolge ihrer Behinderung nicht erwerbstätig sein können. Systemfremde Gründe sollten nicht mehr zu einer Rente führen. Ein möglicher Weg zeigt die Stiftung Profil der pro infirmis auf. In den Kantonen St.Gallen, Appenzell, Bern und Zug bietet die Stiftung Beratung für Arbeitsplatzhaltung und Arbeitsvermittlung an. Dabei müssen sowohl Versicherter wie Arbeitgeber Kompromisse eingehen. Aber auch die verschiedenen Akteure, Versicherter, Arzt, Arbeitgeber, IV-Stelle müssen zusammenarbeiten.

Früherkennung

«Der Versicherte hat selber eine Verantwortung und soll sich dafür einsetzen, die Arbeitsstelle zu behalten oder eine neue zu finden und damit seiner Schadenminderungspflicht nachzukommen. Die beteiligten Akteure, Ärzte, Rechtsanwälte, Arbeitgeber, Familienangehörige, Sozialarbeitende sollen den Versicherten dabei früh- und rechtzeitig ressourcen- und lösungsorientiert unterstützen. Wichtiger ist die Frage, «Was kann er noch?» und nicht «Was kann er nicht mehr?», stellte Urs Dettling fest. Darüber hinaus sind die Rentenleistungen künftig so zu regeln, dass aktives Tun sich lohnt und nicht zu weniger Einkommen führt.

Koordination

Die Teilnehmenden am System IV (Versicherter, Angehörige, Ärzte, Arbeitgeber, Versicherer und Sozialberatungsdienste) sollen sich soweit koordinieren und vernetzen, dass die begleitenden beruflichen, sozialen und medizinischen Massnahmen parallel beginnen und schliesslich die berufliche Integration greifen kann. Die IZ der Systemeinheiten der sozialen Sicherheit seien entsprechend zu entwickeln und Case Management als Methode bei sich als komplex abzeichnenden Fällen einzuführen, fordert Dettling. «Die Zuteilung der Case Management-Rolle hat im Einzelfall nach sachlichen bestmöglichen Kriterien zu erfolgen. Die Rechtsgrundlagen sind, soweit sie einer schnellen und einfachen Durchführung der Eingliederungsmassnahmen entgegenstehen, anzupassen und insbesondere der Handlungs-

spielraum für die IV-Stellen zu verbessern. Die vorgesehenen Regionalen ärztlichen Dienste sollen möglichst rasch umgesetzt werden.»

Rolle der Arbeitgeber

Arbeitgeber müssten bereit sein, Arbeitnehmer mit Behinderung zu beschäftigen bzw. einzustellen. Dafür sollte das Schaffen von positiven, z.B. Übernahme von Versicherungskosten, und negativen Anreizen geprüft werden. Arbeitgeber und die betroffenen Arbeitnehmer sollen beraten und begleitet werden. Diese soll unter dem Titel Früherfassung mit dem Ziel der Arbeitsplatzhaltung beginnen, wenn die Entwicklung eine mögliche Invalidisierung aufzeigt. Gleichzeitig soll die Anmeldung an die IV erfolgen.

IntegralStiftung: Kleine Gemeinschafts- einrichtung

Dass auch kleine autonome Gemeinschaftseinrichtungen für ihre Destinatäre erfolgreich sein können, beweist die IntegralStiftung in Thusis. Ende 2003 waren ihr 43 Pensionskassen mit 327 Aktiven und 56 Rentnern angeschlossen. Sie erreichte bei einer Bilanzsumme von 44 Mio Franken einen Deckungsgrad von 121,8 Prozent. Auf dem Gesamtvermögen wurde eine Performance von 25,7 Prozent erzielt. Die realisierte Nettorendite erreichte 8 Prozent. Damit konnten die Altersguthaben und die Rentnerkapitalien mit 6 Prozent verzinst werden. Per Ende Mai gehören der autonomen Gemeinschaftseinrichtung mittlerweile bereits 56 Betriebe mit 544 Versicherten an. Die im Jahr 2004 erreichte Performance deutet darauf hin, dass auch in diesem Jahr wieder mit erfreulichen Renditen gerechnet werden darf.

☛ Herausgeber

Hansjürg Saager
AG für Wirtschafts-Publikationen
Postfach 282, 8044 Zürich

☛ Redaktion

Büro Bern, Dr. Werner C. Hug
Kramgasse 17, 3000 Bern 8
Tel. 031 311 44 17, Fax 031 311 21 40
<http://www.soziale-sicherheit.ch>
E-mail: wernerhug@pingnet.ch