

Ergebnisse des mehrjährigen Forschungsprogramms zur IV (FoP-IV)

Ausgangslage

Gegenstand des mehrjährigen Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung (FoP-IV 2006-2009) waren die Ursachen des raschen Wachstums der Invaliditätszahlen von den 1990er Jahren bis etwa 2005, das eine starke Verschuldung dieses Sozialwerks zur Folge hatte, sowie die Wirksamkeit von Massnahmen des IVG und der 4. IV-Revision. Zu diesen Themen wurden rund 20 Projekte durchgeführt und publiziert. Hierfür wurden insgesamt ca. 2.2 Mio. CHF aufgewandt. Die rechtliche Grundlage zur Durchführung des Programms war in der 4. IV-Revision mit Art. 68 IVG geschaffen worden.

Ergebnisse

Die Forschungsergebnisse zeigten zwei dominierende Ursachen der starken Leistungsexpansion der vergangenen Jahre:

- Die zunehmende Bedeutung von Versichertengruppen, bei denen sich Risikofaktoren kumulieren: Hierzu zählen insbesondere psychisch Kranke und Migrant/innen. Die biographischen Mehrfachbelastungen sowie die Kumulation sozioökonomischer und gesundheitlicher Risiken führen zu teilweise sehr komplexen Invaliditätsfällen in diesen Gruppen. Das zentrale Problem jeder Invaliditätsversicherung, nämlich mangelnde Objektivierbarkeit bei der Bewertung von Krankheiten und daraus folgenden Erwerbseinschränkungen, tritt hier in verschärfter Form auf.
- Eine in der Vergangenheit unzureichende Integrationsorientierung: Das IV-Verfahren war zu stark auf die Prüfung eines allfälligen Rentenanspruchs fokussiert und medizinlastig, statt primär potenzialorientiert auf die Vermeidung einer Rente durch Integration oder Reintegration in den primären Arbeitsmarkt ausgerichtet.

Beide Ursachenkomplexe verstärken sich zudem wechselseitig: Gerade Personen mit Schmerzstörungen und psychisch Beeinträchtigte, darunter insbesondere auch Migrant/innen, fehlten in der beruflichen Rehabilitation weitgehend. Höhere Berentungsquoten und längerer Leistungsbezug waren die Folgen. Wesentliche Ursachen der zurückliegenden Leistungsexpansion sind somit systemendogen, so dass der hieraus folgende Handlungsbedarf primär bei der IV selbst liegt.

Exogene Faktoren, die ausserhalb des direkten Einflussbereichs der IV liegen, waren aber der Hintergrund der Probleme, die der IV erwachsen. Zu erwähnen sind ein genereller und international feststellbarer Trend der Zunahme von diagnostizierten psychischen Erkrankungen in Industrieländern sowie – mit Blick auf die Migrationsbevölkerung – die Einwanderungs- und Integrationspolitik der Schweiz.

Die Eingliederungsbemühungen der IV-Stellen können hingegen nachweislich auch in einem schwierigen äusseren Umfeld erfolgreich sein, allein ein relativ hoher Anteil des zweiten Sektors an der regionalen Wirtschaftsstruktur wirkt hier als exogener Faktor unterstützend.

Die Stärkung des Prinzips „Integration vor Rente“ verlangt aber auch betriebliches Engagement für die Erhaltung von Arbeitsplätzen erkrankter oder verunfallter Beschäftigter. Unter dem Oberbegriff "Disability Management" ergreifen Unternehmen zunehmend entsprechende freiwillige Massnahmen. Sie betrachten diese Massnahmen überwiegend als rentable Investitionen, die sich durch Fehlzeitenreduzierung, aber auch durch eine Begrenzung der Prämienbelastungen bei der Unfall-, der Krankentaggeld- sowie der Risikover-

sicherung im Rahmen der Pensionskasse auszahlen. Positive Wirkungen sehen die Betriebe auch auf produktivitätsrelevante bzw. unternehmenskulturelle Faktoren wie Arbeitszufriedenheit und Mitarbeiterbindung. Nach ihrer Einschätzung könnten die IV-Stellen Betriebe noch stärker dabei unterstützen, ein betriebliches Disability Management einzuführen.

Schnittstellenprobleme zwischen den unterschiedlichen Zweigen des Systems der sozialen Sicherung, neben der IV insbesondere die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, trugen nicht massgeblich zur Leistungsexpansion bei. Mehrfache Verschiebungen zwischen den Teilsystemen ("Drehtüreffekt") liessen sich nur in geringem Ausmass feststellen. Etwas häufiger waren gleichzeitige Leistungsbezüge aus mehreren Teilsystemen, die noch weiterer Untersuchungen bedürfen.

Als wirksam haben sich die im Bereich IV-Abklärungen ergriffenen Massnahmen erwiesen, mit denen die Zielkonformität der Leistungen erhöht werden soll. Mit dem Aufbau der "regional ärztlichen Dienste" (RAD) seit dem Jahr 2005 wurde die Qualität der medizinischen Entscheidungsgrundlagen bei der Anspruchsprüfung gesteigert. Eine eindeutig dämpfende Wirkung auf die Rentenausgaben liess sich allerdings bislang nicht nachweisen.

Die erste Evaluation eines Pilotprojekts im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), dem Bereich der Medizinisch-arbeitsmarktlichen Assessments mit Case Management (IIZ-MAMAC) zeigte, dass die direkt Betroffenen zwar häufig vermehrte Klientenfreundlichkeit und verstärkte Kooperation wahrnahmen, das ernüchternde Ergebnis, sich die Integrationsraten aber nicht verbesserten.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend wurden die komplexen Invaliditätsrisiken im Zusammenhang mit psychischen Erkrankungen und einem Migrationshintergrund sowie die noch unerschlossenen Potenziale der beruflichen (Re-) Integration als zentrale Handlungsfelder der IV identifiziert. Nach dem Bereich der IV-Abklärungen kommen somit zunehmend berufliche Massnahmen in den Fokus zukünftiger Bemühungen. Ihr Erfolg setzt ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen IV-Stellen und Arbeitgeber voraus.

Seit rund zehn Jahren verschiebt sich der Fokus der Invalidenversicherung verstärkt von einer Renten- hin zu einer Eingliederungsversicherung. Mit der 4. Revision wurde der Abklärungsprozess besser strukturiert und die aktive Arbeitsvermittlung gestärkt, in der 5. Revision die Bedingungen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt mittels spezifischer Massnahmen verbessert. Damit wurden wesentliche Schlussfolgerungen aus dem Programm aufgenommen. Die Massnahmen, die mit der 5. IV-Revision zu Stärkung der Integrationsorientierung ergriffen wurden, insbesondere die Früherfassung und -intervention sowie Integrationsmassnahmen, konnten noch nicht evaluiert werden. Dies wird voraussichtlich ein Schwerpunkt des zweiten mehrjährigen Programms FoP2-IV.

Dokumentation

Sämtliche Publikationen des FoP-IV können unter der folgenden Adresse abgerufen werden:

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&vts=&bereich%5B%5D=1&mode=all&anzahljahre=5>

Auskünfte

Bundesamt für Sozialversicherungen, Kommunikation, Tel. 031 322 91 95, kommunikation@bsv.admin.ch