

## Einmal Rente – immer Rente?

Eine Analyse von Prozessen und Bedingungen, die zum Eintritt in das Invalidenversicherungssystem und zum Austritt daraus führen

Kurzfassung des wissenschaftlichen Schlussberichtes

Ruth Bachmann, Franziska Müller, Andreas Balthasar

### **Ausgangslage und Fragestellung des Forschungsprojektes**

Die Invalidenversicherung (IV) ist ein integraler Bestandteil des schweizerischen Sozialstaats. Im Rahmen des Sozialversicherungssystems übernimmt sie die Absicherung jener Personen, bei denen auf Grund eines Gesundheitsschadens eine ganze oder teilweise Einschränkung der Erwerbsfähigkeit entstanden ist. In den Neunzigerjahren hat sich die Zahl der IV-Rentenbezüger/-innen in der Schweiz stark erhöht, was zu erheblichen finanziellen Folgekosten geführt hat. Der Anteil der Invalidenrentenbezüger/-innen in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stieg zwischen 1992 und 2002 von 3.2 Prozent auf 5 Prozent. Die Zunahme ist am grössten in den Bereichen „psychische Erkrankungen“ und „Knochen- und Bewegungsorgane“. Zudem werden immer mehr jüngere Personen zu Rentenbezüger/-innen. Das vorliegende Forschungsprojekt strebt vor diesem Hintergrund Erkenntnisgewinn zu zwei Themenbereichen an.

Einerseits interessiert das Zusammenwirken von gesundheitlichen, beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen vom Beginn der gesundheitlichen Beeinträchtigung bis zum Gang der betroffenen Personen zur IV.

Andererseits will das Projekt Veränderungsprozesse sowie förderliche und hindernde Bedingungen in den genannten Bereichen erfassen, welche zum Austritt beziehungsweise zu einer Herabsetzung der Rente führen.

Die empirische Datenbasis stützt sich auf 47 qualitative Interviews, bei welchen die Lebensverläufe von Personen, ab Beginn der gesundheitlichen Beeinträchtigung bis zum Erhalt einer Rente oder der Ablehnung von IV-Leistungen beziehungsweise bis zur Herabsetzung oder Aufhebung einer einmal gesprochenen Rente, im Zentrum standen. Bei den Interviewten handelt es sich ausschliesslich um Personen, die eine psychische Erkrankung oder eine Beeinträchtigung der Knochen oder Bewegungsorgane haben. Zusätzlich wurde eine schriftlichen Befragung von 1'000 IV-Rentenbezüger/-innen und eine

Sekundäranalyse auf der Basis des Rentenregisters der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) zu Rentenherabsetzungen und -aufhebungen durchgeführt.

## **Erkenntnisse**

*Welche Bedingungen und Prozesse (gesundheitliche, berufliche, wirtschaftliche und soziale) führen zu einem Gang zur Invalidenversicherung?*

Prozesse mit einer *langen Verlaufsdauer* zwischen dem erstmaligen Auftreten der gesundheitlichen Beeinträchtigung und der IV-Anmeldung kommen in den analysierten Fallgeschichten sehr häufig vor. Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung weisen oft eine lange Vorgeschichte auf, in deren Verlauf sich die Probleme anstauen, bevor sie sich erstmals einschneidend auf ihre Erwerbssituation auswirken. Kommen die Betroffenen schliesslich nach einem akuten psychischen Zusammenbruch in eine psychiatrische Institution, gelangen sie danach meist innerhalb relativ kurzer Zeit an die IV. Bei Personen, deren krankheits- oder unfallbedingte Beeinträchtigungen anfänglich nicht gravierend erscheinen und nicht eindeutig diagnostizierbar sind, kommt es in der Regel relativ früh zu einem ersten Einschnitt in ihre Erwerbssituation. Im Gegensatz zu den psychisch beeinträchtigten Personen fallen sie dabei aber selten sofort vollständig aus dem Arbeitsprozess, sondern reduzieren entweder ihr Pensum, wechseln die Arbeitsstelle oder versuchen an ihrem alten Arbeitsplatz weiter zu arbeiten. Die Anmeldung bei der IV erfolgt in einigen dieser Fälle erst nach vielen Jahren, nachdem sich ihre Gesundheitssituation stark verschlechtert hat und der berufliche Desintegrationsprozess weit fortgeschritten ist.

Bei einer *kurzen Verlaufsdauer* bis zur Anmeldung bei der IV trifft die gesundheitliche Beeinträchtigung plötzlich auf und wirkt sich für die Betroffenen von einem Tag auf den andern einschneidend auf ihre Arbeitssituation aus. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Unfälle. Die Betroffenen gelangen unmittelbar in ein medizinisch/therapeutisches Unterstützungssystem und werden früh mit Fragen rund um ihre berufliche Reintegration konfrontiert. Im Rahmen ihrer Aufenthalte in Kliniken erhalten sie Informationen über die Funktionsweise und den Ablauf bei der IV und anderen Sozialversicherungsleistungen.

Diese qualitativen Resultate werden auch durch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung gestützt. So erfolgt bei mehr als zwei Dritteln aller Personen mit einem Unfall unmittelbar nach dem Unfall ein markanter Einschnitt in die Erwerbsbiografie, welcher bei der Mehrheit eine längere vollständige Arbeitsunfähigkeit bedeutet. Die meisten der Betroffenen mit einer psychischen oder körperlichen Erkrankung geben hingegen häufiger an, dass zwischen dem erstmaligen Auftreten der gesundheitlichen Beeinträchtigung und dem Einschnitt in die Erwerbsbiografie mehrere Jahre vergehen. Personen mit psychischen Beschwerden sind beim Auftreten der gesundheitlichen Beeinträchtigung tendenziell jünger als Personen mit einer körperlichen Behinderung. Knapp die Hälfte der Betroffenen ist jünger als 20 Jahre, als sie erstmals ihre Beschwerden wahrnimmt. Bei Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung ist dieser Anteil unter 30 Prozent.

Nach dem ersten Einschnitt in die Erwerbsbiografie sind es ebenfalls häufiger jene Betroffenen, deren gesundheitliche Beeinträchtigung sofort auftritt (insbesondere Personen mit Unfällen), welche spätestens nach einem Jahr an die IV gelangen (rund die Hälfte). Bei den Betroffenen mit einem sich schleichend verschlechternden Krankheitsverlauf (körperlich oder psychisch) ist dies nur bei rund einem Viertel der Fall.

### *Welche Bedeutung hat die Invalidenrente für die berufliche Integrations-situation der Betroffenen?*

Im Zusammenhang mit einem *zunehmend rentenwirksamen beruflichen Integrationsprozess* nach der Rentensprechung werden zwei unterschiedliche Funktionen der IV-Rente sichtbar: Die Rente hat eine *Ausgleichsfunktion* neben dem gleichzeitig laufenden Integrationsprozess oder die Rente hat eine *Überbrückungsfunktion* bis zum Beginn des Reintegrationsprozesses. Bei beiden Verläufen kommt es in der Folge zu einer Teilrente beziehungsweise zu einer Rentenherabsetzung oder -aufhebung.

Bei einer *diskontinuierlichen und/oder zunehmend desintegrierten beruflichen Integration* nach der Rentensprechung kommt es zu einer *Ersatzfunktion* der Rente für ein selbstständig erwirtschaftetes Einkommen.

Die *Ausgleichsfunktion* einer Rente hängt mit einer gleichzeitig laufenden beruflichen Reintegration ins gleiche Tätigkeitsfeld oder in den ehemaligen Betrieb zusammen. Der berufliche Integrationsprozess beginnt in den ersten

Monaten nach dem Einschnitt. Die Rahmenbedingungen für diesen Verlauf sind: eine starke Berufsidentität und Arbeitsmotivation, ein kooperativer Arbeitgeber oder grosser wirtschaftlicher Druck. Berufliche Massnahmen der IV spielen eine untergeordnete Rolle und werden von den Betroffenen abgelehnt. Die Betroffenen können und wollen wieder im alten Berufsfeld integriert werden. Im Vordergrund steht die Adaption der Tätigkeiten sowie das Finden der Balance zwischen Arbeitsbelastung und Regeneration. Bis diese Adaption erreicht wird, übernimmt die IV-Rente eine wichtige Ausgleichsfunktion. Anschliessend kommt es zu einer Rentenherabsetzung oder -aufhebung.

Die *Überbrückungsfunktion* einer Rente hängt mit einer länger andauernden Phase (mehrere Jahre) des mehr oder weniger vollständigen Rückzugs aus der Erwerbsarbeit zusammen. Die anschliessende berufliche Reintegration gelingt, nachdem die gesundheitlichen Probleme gelöst oder stabilisiert sind oder wie bei einem anderen Verlauf der Abschied von der ursprünglichen Berufsidentität erfolgt und eine neue berufliche Ausrichtung möglich wird. Ist keine Berufsbildung vorhanden oder steht eine berufliche Neuausrichtung an, unterstützen die beruflichen Massnahmen der IV die rentenwirksame berufliche Reintegration massgeblich.

Zur IV-Rente als *Ersatzfunktion* für ein selbstständig erwirtschaftetes Einkommen kommt es typischerweise erst nach mehreren Jahren einer instabilen, sich verschlechternden beruflichen Situation. Bis zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung hat sich bei vielen Betroffenen ein grosses Potenzial an Enttäuschung, Resignation und Frustration aufgebaut. Ebenso hat sich meist auch die gesundheitliche Beeinträchtigung im Laufe der Zeit chronifiziert. Teilweise sind die grundsätzlichen Voraussetzungen für Umschulungsmassnahmen der IV nicht gegeben beziehungsweise könnte mit beruflichen Massnahmen der IV die Erwerbsfähigkeit kaum erhöht werden.

### *Welche Bedingungen und Prozesse führen zur Herabsetzung oder Aufhebung einer IV-Rente?*

Grundsätzlich ist festzuhalten: Der Anteil von Rentenherabsetzungen und -aufhebungen an allen laufenden Renten ist äusserst gering. Beispielsweise sind im Verlaufe des Jahres 1999 von 136'266 laufenden, 2'318 Renten aufgehoben und 289 Renten herabgesetzt worden. Bei den Aufhebungen und Herabsetzungen handelt es sich somit um rund 2 Prozent der laufenden Renten.

Ein Austritt aus dem Invalidenversicherungssystem respektive eine Herabsetzung der IV-Leistungen erfolgt insbesondere bei Personen mit einer abgeschlossenen Berufsbildung. Eine ausgeprägte Berufsidentität und/oder die Verankerung am Arbeitsplatz sind wichtige Bedingungen für die Arbeitsmotivation, welche wiederum eine Voraussetzung für eine erfolgreiche berufliche Reintegration ist.

Eine kurze Zeitspanne zwischen Auftreten der Beeinträchtigung und Anmeldung bei der IV (falls zuvor keine anderen Lösungen am Arbeitsplatz gefunden werden konnten) ist für eine erfolgreiche berufliche Reintegration sehr förderlich. Erfolgt der Kontakt zur IV erst, nachdem die Desintegration aus dem Arbeitsprozess weit fortgeschritten ist, sinkt das Potenzial zur erfolgreichen Wiedereingliederung stark, da die Betroffenen zunehmend resigniert sind und ihr Gesundheitszustand sich über die Jahre hinweg weiter verschlechtert hat.

Eine behutsame Beratung und Begleitung seitens der IV, welche auf die Situation der Betroffenen differenziert eingeht, erweisen sich in jedem Fall als sehr wichtig, da dadurch Ängste, Verunsicherung und Widerstände der Betroffenen abgebaut und das Engagement und die Motivation unterstützt werden können. Dabei hat sich gezeigt, dass die berufliche Eingliederung von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung unter Umständen mehr Zeit und Geduld braucht als Eingliederungsmassnahmen bei körperlich beeinträchtigten Personen. Nicht immer schnelle, sondern nachhaltige Lösungen führen zu einer erfolgreichen Reintegration.

Die Auseinandersetzung mit den Einschränkungen und das Erlernen von Strategien und Techniken im Umgang mit den Beeinträchtigungen sind wesentliche Bestandteile für eine Verbesserung der beruflichen und sozialen Situation der Betroffenen. Insbesondere bei Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung übernehmen therapeutische Fachpersonen eine wichtige Rolle im Prozess der Auseinandersetzung und der Integration der Beeinträchtigungen in ein neues Selbstbild. Dabei hilft den Betroffenen, dass sie für eine bestimmte Übergangszeit vom Existenzsicherungs- und Arbeitsdruck entlastet sind und eine ganze Rente erhalten. Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung nennen in diesem Zusammenhang eher die Unterstützung seitens ihres nahen sozialen Umfelds. Diese Tendenz zeichnet sich auch in den Ergebnissen der schriftlichen Befragung ab. Gefragt nach den wichtigsten förderlichen Faktoren, welche den Betroffenen im Umgang mit ihrer Beeinträchtigung geholfen haben, nennen die

psychisch beeinträchtigten Personen in absteigender Reihenfolge die *IV-Rente*, *Bekannte/Freunde* und die Unterstützung durch *medizinisch/therapeutische Fachpersonen*. Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung (Krankheit oder Unfall) nennen hingegen die Unterstützung durch ihren *Partner respektive ihre Partnerin*, ihre *Kinder* und durch *medizinisch/therapeutische Fachpersonen* an erster Stelle.

## Empfehlungen

*Die IV muss die Früherkennung fördern: Es braucht dazu die Zusammenarbeit mit Taggeldversicherer und Arbeitgeber.*

Die Früherkennung von Personen mit gesundheitlichen Problemen, die potentiell langfristig zu Invalidität führen könnten, ist von grosser Bedeutung. Wie die Untersuchung zeigt, kommt es in vielen Fällen erst nach lang andauernden gesundheitlichen Problemen und fortgeschrittener beruflicher Desintegration zu einer Anmeldung bei der IV. Eine Ausnahme bilden Verläufe bei Personen mit Unfällen oder schwerwiegenden Krankheiten, falls es anschliessend zwecks Rehabilitation zu Klinikaufenthalten kommt.

Um eine frühzeitige und umfassende Erkennung zu erreichen, braucht es die Zusammenarbeit mit zahlreichen Akteuren. Neben medizinisch/therapeutischen Institutionen gehören dazu in erster Linie die *Taggeldversicherer*. Sie könnten eine wichtige Lücke schliessen, falls es zu einem *mehrmonatigen Erwerbsunterbruch* kommt und in der Folge zur Auszahlung von Taggeldern durch die Versicherer. Die untersuchten Erwerbsverläufe zeigen jedoch, dass damit ein wichtiger Teil der Fälle nicht erfasst wird. Es handelt sich um solche Fälle, bei denen es auf Grund der gesundheitlichen Beeinträchtigung zu *häufigen, kurzen Arbeitsunterbrüchen und zu einer Herabsetzung des Arbeitspensums* kommt. Solche Situationen werden nur am Arbeitsplatz sichtbar und verlangen von daher unabdingbar eine Integration der Arbeitgeber in ein zukünftiges Frühmeldesystem.

Spezifische Überlegungen müssen bezüglich der Erfassung von Erwerbstätigen mit *häufigen Arbeitsplatzwechseln*, insbesondere im Niedriglohnsegment gemacht werden. Diese Gruppe wird auch bei einer Zusammenarbeit mit Arbeitgebern im Rahmen eines Frühmeldesystems kaum erfasst werden können. Die krankheitsbedingten Abwesenheiten fallen durch den gleichzeitigen

Arbeitsplatzwechsel nicht auf oder es besteht auf Grund der Art des Beschäftigungsverhältnisses wenig Interesse seitens der Arbeitgeber, gefährdete Personen aktiv zu begleiten.

*Die IV muss differenzierter werden: Längerfristig angelegte berufliche Integrationskonzepte und Umsetzungsbegleitung sind erforderlich.*

In der öffentlichen Diskussion wird zur Zeit die Frage nach den Massnahmen, welche nach der Früherkennung einsetzen sollen, kaum diskutiert. Unsere Analyse beruflicher Reintegrationsverläufe zeigt einerseits die Wichtigkeit von *längerfristigen beruflichen Massnahmeplänen* zur Reintegration (Integrationskonzepte) und andererseits die zentrale Bedeutung einer entsprechenden *Begleitung während des Integrationsprozesses*.

Ein frühzeitiger Beginn beruflicher Reintegration ist entgegen landläufiger Meinung nicht in jedem Fall angezeigt oder möglich. Wie unsere Analyse zeigt, sind berufliche Massnahmen oder berufliche Reintegration oft auf Grund gesundheitlicher Faktoren oder des Verlaufs des Copingprozesses<sup>1</sup> nicht unmittelbar möglich oder sinnvoll. Die betroffenen Personen müssen zuerst eine stabile gesundheitliche Situation erreichen oder bereit sein für eine berufliche Neuorientierung. In diesen Fällen sollen längerfristige Integrationskonzepte und die Begleitung der Versicherten gewährleisten, dass der Krankheitsverlauf nach einer Rentensprechung verfolgt und geeignete berufliche Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt eingeleitet werden können.

Faktisch führen Früherkennung und damit verbunden das aktive Angehen von beruflichen Integrationsfragen sowie die längerfristige Integrationsbegleitung zu neuen Aufgaben. Die heute geltenden Rahmenbedingungen, Abläufe und zur Verfügung stehenden Ressourcen der IV-Stellen erlauben die Übernahme der beschriebenen Aktivitäten nur beschränkt. Es ist demzufolge eine neue Aufgaben- und Ressourcenzuteilung an die IV-Stellen oder an andere Stellen nötig.

---

<sup>1</sup> Coping verstanden als mentales „Zurechtkommen“ mit der gesundheitlichen Beeinträchtigung.

*Die IV muss nachhaltiger werden: Qualifikationsverbesserungen ermöglichen – als Investitionen, welche sich auch für die IV auszahlen.*

Geringe berufliche Ausgangsqualifikationen stellen ein grosses Problem für berufliche Massnahmen der IV und bei der Wiedereingliederung dar. Die Umschulungsberechtigung im Rahmen der IV beschränkt sich auf Tätigkeiten, die der früheren Tätigkeit, was die Verdienstmöglichkeiten betrifft, annähernd gleichgestellt sind. Wie die Fallbeispiele zeigen, führt eine Reintegration ohne Abbau von Qualifikationsdefiziten langfristig oft zu einer labilen beruflichen und knappen wirtschaftlichen Situation. Mit beruflichen Massnahmen der IV sollten geringe berufliche Ausgangsqualifikationen gezielt verbessert werden. Dabei sollte das Ziel, eine stabile und existenzsichernde berufliche Integration zu erreichen, im Vordergrund stehen.

Falls kein Berufsabschluss vorhanden ist, sollte dieser, wenn immer möglich und sobald es der Gesundheitszustand erlaubt, angestrebt werden. Insbesondere bei jungen Erwachsenen könnten so die Weichen für eine stabile berufliche Zukunft gestellt werden.

*Die IV muss flexibler werden: Berufliche Reintegration nach der Rentensprechung ist mit finanziellen Anreizen und der Einführung von Übergangsrenten zu fördern.*

Grundsätzlich sind Massnahmen zu entwickeln, welche zu einer Flexibilisierung der Übergänge zwischen Eintritt ins System der IV und Austritt respektive Teilaustritt aus der IV führen. Wir empfehlen die Schaffung von finanziellen Anreizen für eine (verstärkte) berufliche Reintegration auch nach einer Rentensprechung und die Einführung von Übergangsrenten in definierten Situationen.

Da der Invaliditätsgrad, welcher die Rentenhöhe bestimmt, dem Ausmass der Erwerbseinbusse in Prozent entspricht, führt ein steigendes Einkommen zu Neuberechnungen des Invaliditätsgrades und gegebenenfalls zu einer Rentenherabsetzung oder -aufhebung. Die heutige Bemessungsart bietet somit wenig finanzielle Anreize für eine verstärkte berufliche Integration nach der Rentensprechung. Um solche Anreize zu schaffen, sind Überlegungen hinsichtlich einer teilweisen Entkoppelung von festgelegtem Invalidenein-



kommen<sup>2</sup> und effektiv erwirtschaftetem Einkommen zu prüfen. Es wären Anreize zu entwickeln, die ähnlich einem Einkommensfreibetrag, wie dies im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe teilweise umgesetzt wird, wirken würden. Bei kleineren Einkommen könnten mit einem solchen Verfahren zudem wirtschaftliche Krisensituationen, wie sie heute nach Rentenherabsetzungen und -aufhebungen öfter erfolgen, entschärft werden.

Mit den Taggeldleistungen verfügt die IV bereits über befristete Geldleistungen während der Phase von Abklärungs- und Eingliederungsmassnahmen. Auf Grund unserer Resultate wären auch im Bereich der IV-Rente bei bestimmten Ausgangslagen die Einführung eines neuen Status von Renten, sogenannte „Übergangsrnten“, sinnvoll. Diese Form wäre in Situationen angebracht, bei denen unmittelbare berufliche Massnahmen und berufliche Reintegration auf Grund der gesundheitlichen Situation nicht möglich sind, aber Chancen für eine spätere Wiedereingliederung bestehen. Dieser Rentenstatus müsste mit längerfristigen Integrationskonzepten kombiniert werden.

*Die IV muss arbeitgebergerechter werden: Die Unterstützung von Unternehmen bei der Integration von behinderten Personen ist zu fördern*

Für eine wirkungsvolle Reintegrationspolitik ist die Bereitschaft der Unternehmen, Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung anzustellen oder weiter zu beschäftigen von zentraler Bedeutung. Nischenarbeitsplätze, Schonarbeitsplätze oder beschützte Arbeitsstellen werden dringend benötigt. Vorwiegend soziale Motive bei der Besetzung oder dem Erhalt von Arbeitsplätzen sind von den Unternehmen auch in Zukunft eher in Ausnahmefällen zu erwarten. Es braucht aus diesem Grund Anreize und Entlastung für Unternehmen, die behinderte Personen einstellen. Insbesondere geht es darum, dass die Betreuungsverantwortung nicht allein auf der Seite des Unternehmens liegt und den Unternehmen der administrative Aufwand abgenommen wird. Verschiedene diesbezügliche Aktivitäten (Job coaching) werden von IV-Stellen und intermediären Agenturen teilweise bereits umgesetzt. Der systematische Einsatz diesbezüglicher Unterstützung ist anzustreben.

---

<sup>2</sup> Hypothetisches Einkommen, das eine versicherte Person nach Eintritt der Invalidität und nach der allfälligen Durchführung von Eingliederungsmassnahmen in einem Beruf noch erzielen könnte.

