

Untersuchung zur IV-Situation beim Bund

**Bericht des Bundesrates zu Fragen der GPK-S vom
27. August 2004 zur IV-Situation beim Bund**

17. August 2005

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung.....	4
1.1 Ausgangslage.....	4
1.2 Vorbemerkungen.....	4
1.2.1 <i>Allgemeine Vorbehalte zur Vergleichbarkeit</i>	4
1.2.2 <i>Besondere Vorbehalte zur Vergleichbarkeit</i>	5
1.3 Aufbau des Berichts.....	6
2. Anzahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner	6
2.1 Invalidenleistungen an Angestellte des Bundes.....	6
2.2 Gesamtschweizerisch gewährte IV-Leistungen.....	7
3. Vorzeitige Pensionierung wegen Berufsinvalidität beim Bund	7
3.1 Anzahl der Berufsinvalidisierungen innerhalb der Bundesverwaltung.....	7
3.2 Welche Auswirkungen hatten die vorzeitigen Pensionierungen auf die Kosten und die versicherungstechnischen Verluste von PUBLICA?.....	9
3.3 Wie haben sich die neu ausgerichteten Invalidenrenten entwickelt im Vergleich zu der Gesamtheit aller von PUBLICA ausbezahlten Leistungen (Zahlen für 1998 bis 2003)?.....	10
3.4 Analyse und Interpretation der Ergebnisse.....	10
4. Gründe für den Bezug einer Rente	10
4.1 Bei welchen Gebrechen wurde in den Jahren 1998 bis 2003 in der Schweiz eine Invalidenrente nach IVG bewilligt?.....	11
4.2 Bei welchen Gebrechen wurde Bundesangestellten in den Jahren 1998 bis 2003 eine Invalidenrente nach IVG bewilligt?.....	12
4.3 Vergleichende Analyse und Interpretation der Entwicklung.....	12
5. Berufliche Wiedereingliederung	14
5.1 Wie wird der IV-Grundsatz "Eingliederung vor Rente" beim Bund in die Praxis umgesetzt?.....	14
5.2 Wie viele geschützte Arbeitsplätze gab es in der Bundesverwaltung und in der Schweiz insgesamt und wie viele fehlten in den Jahren 1998 bis 2003?.....	15
5.3 Wie viele behinderte Personen konnten in den Jahren 1998 bis 2003 beim Bund und in der Schweiz insgesamt wieder erfolgreich eingegliedert werden?.....	16
5.4 Was geschieht mit behinderten Angestellten des Bundes, denen keine Stelle in der Verwaltung angeboten werden kann?.....	17
5.5 Analyse und Interpretation dieser Daten mit Vorschlägen zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung von gesundheitlich beeinträchtigten Personen.....	17
6. Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen	18
6.1 Das Gesundheitsmanagement als Element einer modernen Personalpolitik.....	18
6.2 Berufliche Wiedereingliederung von Erwerbsbehinderten.....	19
Anhang	20

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht äussert sich im Wesentlichen zu den von der GPK-S dem Bundesrat am 27. August 2004 unterbreiteten Fragen. Bei der Erarbeitung des Berichts stellte sich heraus, dass der Vergleich der Daten der Eidg. Invalidenversicherung (IV) mit den Daten der Bundesverwaltung nur mit Einschränkungen möglich ist. So bezweckt das IV-Gesetz die Versicherung der gesamten Bevölkerung ab Geburt gegen die Folgen einer gesundheitlich bedingten Erwerbsunfähigkeit. Eine Berufsinvalidität¹ ist darin nicht vorgesehen. Anders präsentiert sich die Situation in der Bundesverwaltung. Die Pensionskasse des Bundes PUBLICA schüttet sowohl Invalidenrenten im Sinne der IV als auch Berufsinvalidenrenten aus. Trotz dieser Abgrenzungsprobleme können folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

1. Die jährliche Anzahl Neurentenbeziehender wegen Invalidität (inkl. Berufsinvalide) hat sich in der Bundesverwaltung seit 2000 unter dem Landesdurchschnitt entwickelt.
2. Der totale Invalidenrentenbestand in der Bundesverwaltung (inkl. Berufsinvalidenrentner/innen) liegt leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Aufgrund der erwähnten Vergleichsschwierigkeiten kann jedoch keine schlüssige Angabe gemacht werden, ob die Bundesangestellten überdurchschnittlich oft invalidisiert wurden. Es gilt zudem zu beachten, dass Swisscom und RUAG anlässlich der Verselbstständigung ihre Rentenbeziehenden bei der Pensionskasse des Bundes zurückgelassen haben. Seit der Migration der Pensionskasse des Bundes (PKB) zu PUBLICA per 1. Juni 2003 ging die Anzahl der Berufsinvaliditäten deutlich zurück.
3. In der beruflichen Wiedereingliederung von erwerbsbehinderten Personen nimmt die Bundesverwaltung dank dem Eingliederungskredit für Behinderte eine Vorbildfunktion ein. Im Jahre 2003 waren 215 erwerbsbehinderte Personen dank diesem Kredit auf einem ihren Bedürfnissen angepassten Arbeitsplatz. Eine geplante periodische Überprüfung des über den Kredit finanzierten Arbeitsplatzes soll sicherstellen, dass der Kredit nicht länger als nötig für einzelne Angestellte beansprucht wird und wieder neu vergeben werden kann.

Seit Anfangs 2005 erarbeitet eine interdepartementale Gruppe unter der Leitung des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) Vorschläge zuhanden des Bundesrates für ein betriebliches Gesundheitsmanagement. Sie prüft verschiedene Massnahmen im Bereich der Gesundheitsprävention und der Früherkennung von wiederkehrenden Absenzen und erarbeitet Grundlagen für ein Anwesenheitsmanagements, welches den Führungskräften ermöglicht, wiederholte Absenzen ihrer Mitarbeitenden und deren Gründe früh zu erkennen.

¹ Berufsinvalidität liegt vor, wenn die angestellte Person nach Feststellung des Ärztlichen Dienstes für ihre bisherige oder eine andere ihr zumutbare Arbeit nicht mehr tauglich ist.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Den Auftrag, auf nationaler Ebene eine Evaluation der Invalidenversicherung (IV) vorzunehmen, hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) im Februar 2004 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) im Rahmen einer Inspektion erteilt. Parallel zur Untersuchung der PVK gelangte die GPK-S am 27. August 2004 mit dem Ersuchen an den Bundesrat, anhand detaillierter Fragestellungen die IV-Situation innerhalb der Bundesverwaltung zu überprüfen und sie mit jener auf nationaler Ebene zu vergleichen. Dabei interessiert sich die GPK-S für die Fälle vorzeitiger Pensionierungen von Bundesangestellten aus medizinischen Gründen.

Zu dieser Problematik äusserte sich der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2000 zu einer Empfehlung² im Bericht der GPK des Nationalrates. Ein Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements, der im Hinblick auf eine Nachkontrolle der GPK-S (Subkommission "Allgemeine Fragen") erstellt wurde, erläuterte die Umsetzung der Empfehlung 4 des Berichts vom 18. November 1999 der GPK-N vor dem Hintergrund des per 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Bundespersonalgesetzes.

1.2 Vorbemerkungen

1.2.1 Allgemeine Vorbehalte zur Vergleichbarkeit

Dem Anliegen der GPK-S, den Vollzug der Invalidenversicherung auf nationaler Ebene mit jenem innerhalb der Bundesverwaltung zu vergleichen, kann nicht vollumfänglich Rechnung getragen werden. Die Eidg. Invalidenversicherung nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 (im Folgenden IVG; SR 831.20) bezweckt die Versicherung der gesamten Bevölkerung ab Geburt gegen die Folgen einer gesundheitlich bedingten Erwerbsunfähigkeit. Die Invalidenleistungen, die im Rahmen der beruflichen Vorsorge durch die Pensionskasse des Bundes ausgerichtet werden, kommen dagegen ausschliesslich den Bundesangestellten zu Gute. Somit sind Vergleiche nur mit dem Segment der Rentenbeziehenden nach IVG möglich, die vor dem Rentenbezug einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Durch die in den letzten Jahren vorgenommenen Ausgliederungen grosser Verwaltungseinheiten des Bundes (Post, Swisscom, Rüstungsunternehmungen) entspricht die Arbeitnehmerschaft des Bundes je länger je weniger den durch die eidgenössische Invalidenversicherung versicherten unselbstständigen Erwerbstätigen ausserhalb der Bundesverwaltung. Dort, wo Vergleiche der beiden Systeme möglich sind, analysiert und kommentiert der vorliegende Bericht die festgestellten Tendenzen.

² Empfehlung 4 im Bericht der GPK-N vom 18.11.1999, Seite 44, welche die Entwicklung der Austritte aus medizinischen Gründen sowie die Wiedereingliederung Erwerbsbehinderter zum Gegenstand hatte.

1.2.2 *Besondere Vorbehalte zur Vergleichbarkeit*

a. Invalidenrentenanspruch nach IVG und nach den Vorsorgebestimmungen des Bundes

Anders als beim Vollzug der Invalidenversicherung nach IVG ist die Versicherung nach den Bestimmungen der beruflichen Vorsorge innerhalb der Bundesverwaltung³ stark durch die Personalpolitik des Arbeitgebers geprägt. Galt bis zum 31. Mai 2003 in der Bundesverwaltung die sogenannte Berufsinvalidität als Anspruchsvoraussetzung für eine Invalidenrente der Pensionskasse⁴, gelten ab 1. Juni 2003 die gleichen Voraussetzungen wie im IVG. Vergleiche zwischen dem arbeitgeberbezogenen Invalidisierungssystem der beruflichen Vorsorge und jenem, das für die ganze Bevölkerung gilt, sind deshalb problematisch und verlangen klare Abgrenzungen.

b. Ausgliederung der Bundesunternehmen

Mit der zeitlich gestaffelten Ausgliederung der grossen Bundesunternehmen (Post, Swisscom und Rüstungsunternehmen) in den Jahren 2000 bis 2002 und der Überführung der Angestellten in unternehmenseigene Vorsorgeeinrichtungen verminderte sich der Bestand der bei PUBLICA versicherten Angestellten erheblich. Allerdings haben die Swisscom und die RUAG anlässlich ihrer Ausgliederung ihre Rentenbeziehenden bei PUBLICA zurückgelassen, was dazu führt, dass die im Bericht analysierten Rentenbestände wegen Invalidität im Verhältnis zum aktuellen Personalbestand der Bundesverwaltung tendenziell zu hoch sind (vgl. S. 13). Diese Umstände erschweren einen Mehrjahresvergleich der Invaliditätszahlen innerhalb der Bundesverwaltung und auch den Vergleich mit den gesamtschweizerischen Zahlen über die Invalidität. Angaben über den Personalbestand des Bundes schliessen jeweils den ETH-Bereich mit seinen 6'145 Mitarbeitenden (per 31.12.2003) mit ein.

c. Unterschiedliche Datendichte

Für die Bundesverwaltung fehlt eine zu Artikel 68 IVG analoge Bestimmung, die eine wissenschaftliche Datenerhebung über alle Leistungen vorschreibt. Dieser Umstand führt zwangsläufig zu einer unterschiedlichen Dichte der erhobenen und verfügbaren Daten. Besonders schützenswerte Personendaten (Art. 3 Bst. c des Bundesgesetzes über den Datenschutz⁵) können zudem nur mit Einwilligung der betroffenen Person bearbeitet werden (Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe b BPG). Die Bearbeitung solcher Daten gestattet Artikel 14 des PKB-Gesetzes PUBLICA nur dann, wenn sie für die Durchführung der beruflichen Vorsorge notwendig sind.

³ Bis am 31. Mai 2003 wurde die berufliche Vorsorge für das Bundespersonal durch die Abteilung Pensionskasse des Bundes (PKB) des Bundesamtes Eidg. Versicherungskasse (EVK) durchgeführt. Die Versicherten wurden mit der Migration per 1. Juni 2003 in die öffentlich-rechtliche und selbstständige Anstalt PUBLICA überführt. Das Bundesamt EVK wurde aufgehoben. Im Folgenden wird für die Vorsorgeeinrichtung des Bundes ausschliesslich der Begriff „PUBLICA“ verwendet.

⁴ Vergleiche dazu Kapitel 3

⁵ SR 235.1

Schliesslich sind wegen der Umstellung auf das neue Informatiksystem Daten der Bundesverwaltung vor dem Jahr 2000 elektronisch nicht mehr umfassend verfügbar und müssten mit einem erheblichen Mehraufwand manuell erarbeitet werden.

d. Analyse und Kommentar zu den Zahlen der eidgenössischen Invalidenversicherung

Auf Daten und Statistiken zur eidgenössischen Invalidenversicherung wird im vorliegenden Bericht nur soweit eingegangen, als dies zur vergleichenden Analyse und Kommentierung der Verhältnisse innerhalb der Bundesverwaltung erforderlich ist. Für ergänzende Informationen zur eidgenössischen Invalidenversicherung verweisen wir auf den von der GPK-S am 2. Februar 2004 in Auftrag gegebenen Bericht der PVK zu den Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung.

1.3 Aufbau des Berichts

Die Gliederung des Berichts folgt grundsätzlich dem von der GPK-S unterbreiteten Fragenkatalog. Aufgrund der oben dargelegten Vergleichsschwierigkeiten zwischen der Situation auf gesamtschweizerischer Ebene und der Situation in der Bundesverwaltung werden gewisse Fragen nur summarisch beantwortet. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wurden gewisse Fragekomplexe zusammengefasst.

Das Kapitel 2 skizziert die Entwicklung der Rentenbestände wegen Invalidität in beiden Systemen und analysiert die verschiedenen Arten von IV-Leistungen. Kapitel 3 erläutert das Verhältnis der Invalidisierungen in der Bundesverwaltung zum Gesamtrentenbestand von PUBLICA und die finanziellen Folgen für die Pensionskasse. Kapitel 4 beschäftigt sich mit den Gründen zum Bezug einer Invalidenrente nach IVG auf gesamtschweizerischer Ebene und stellt Vergleiche zu den Verhältnissen innerhalb der Bundesverwaltung an. Die berufliche Wiedereingliederung von Erwerbsbehinderten wird in Kapitel 5 behandelt. Kapitel 6 schliesslich schildert mögliche Massnahmen des Bundesrates im Gesamtkontext einer einheitlichen Gesundheits-, Beschäftigungs- und Anstellungspolitik von Personen mit physischen oder psychischen Gebrechen.

2. Anzahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner

2.1 Invalidenleistungen an Angestellte des Bundes

Ende 2003 bezogen 3'244 Personen (inkl. ETH-Bereich) bei PUBLICA eine Rente gemäss IVG oder eine Berufsinvalidenrente. Zwischen 1998 und 2003 variierte die Anzahl Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger aufgrund der Ausgliederung grosser Bundesunternehmen aber beträchtlich. Die Anzahl Rentenbeziehende wegen Invalidität auf 1000 Aktivversicherte schwankte im beobachteten Zeitraum zwischen 54 (2000) und 72 (2003). Eine aussagekräftige Interpretation der Entwicklung der Zahlen kann deshalb nicht gemacht werden. Eine Invalidenrente gemäss IVG bezogen demgegenüber zu Be-

ginn des Jahres 2004 in der Schweiz 242'067 Personen. Seit 1998 wuchs die Zahl der Invalidenrentenbezüger/innen in der Schweiz um 4 bis 7 Prozent jährlich an⁶.

2.2 Gesamtschweizerisch gewährte IV-Leistungen

Die gesamtschweizerisch gewährten IV-Leistungen sind im Anhang (Abbildung 1) nach Arten aufgelistet. Gemäss Abbildung 1 nahmen die vom Bundesamt für Sozialversicherung erfassten Massnahmen stark zu (+21.5 %). Dazu gehört die Abgabe von Hilfsmitteln (+35.5 %), wie etwa Hörgeräten. Die Pensionskasse des Bundes erhebt keine Daten über die Art der Leistungen wegen Invalidität, weil sie keinen Zugang zu diesen Informationen hat. Auch beim Arbeitgeber Bund werden solche Daten nicht erhoben. Nebst dem Kredit zur Eingliederung von Erwerbsbehinderten (vgl. Kapitel 5) werden auch Hilfsmittel wie Stehpulte oder spezielle Büroeinrichtungen an Personen mit körperlichen Beschwerden zur Verfügung gestellt. Diese Ausgaben werden jedoch nicht besonders als Leistungen wegen Invalidität ausgesondert und erfasst. Weitere Massnahmen, wie etwa schulische Massnahmen für Kinder, betreffen den Bund nicht. Zudem ist die Hälfte aller Invalidenrentenbezüger/innen schweizweit unter 20-jährig, eine Altersgruppe, die bei den Angestellten des Bundes untervertreten ist (vgl. Abbildung 3 im Anhang). Aus all diesen Gründen ist ein Vergleich zu den gesamtschweizerischen Erhebungen nicht durchführbar.

3. Vorzeitige Pensionierung wegen Berufsinvalidität beim Bund

Neben quantitativen Aspekten werden in diesem Abschnitt auch die Fragen der Zuständigkeit für den Invalidisierungsentscheid sowie die Voraussetzungen für eine Invalidisierung behandelt.

3.1 Anzahl der Berufsinvalidisierungen innerhalb der Bundesverwaltung

Vor der Migration der Pensionskasse per 1. Juni 2003 galt die Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten, AS 1995 533). Artikel 38 dieser Verordnung legte fest, dass Bundesangestellte, welche für ihre bisherige oder für eine andere ihnen zumutbare Beschäftigung nicht mehr tauglich sind (sog. Berufsinvalidität), nach Feststellung des Ärztlichen Dienstes (AeD) einen Anspruch auf eine Invalidenrente der Pensionskasse haben (im Folgenden: Berufsinvalidenrente). Bezieht also eine angestellte Person eine Berufsinvalidenrente, ist sie nicht notwendigerweise ganz oder teilweise erwerbsunfähig im Sinne des IVG. Um eine Invalidenrente nach Artikel 28 IVG (im Folgenden Invalidenrente nach IVG) zu erhalten, mussten sich die Bezüger/innen der Berufsinvalidenrente bei der kantonalen IV-Stelle anmelden. Diese prüfte, ob eine teilweise oder volle Erwerbsunfähigkeit und somit eine Invalidität nach IVG vorlag. Somit wurde bei Bundesangestellten in einem ersten Schritt nicht zwischen Berufsinvalidität und In-

⁶ Das Wachstum von 7 % im Jahre 2001 ist auf die Erhöhung des Rentenalters der Frauen zurückzuführen. Das durchschnittliche Wachstum über die betrachtete Zeitperiode betrug 4 bis 5 %.

validität gemäss IVG Art. 4ff. sowie Art. 8 Abs. 1 ATSG unterschieden⁷. Zusätzlich zur Berufsinvalidenrente wurde ein fester Zuschlag im Sinne einer Überbrückungsrente (IV-Ersatzrente) ausbezahlt. Der feste Zuschlag wurde so lange ausgerichtet, bis ein Anspruch auf Invalidenrente nach IVG entstand. Dieser Anspruch entstand erst nach einem positiven Invaliditätsentscheid der zuständigen IV-Stellen. Im Anschluss an diesen Entscheid erfolgte die rückwirkende Verrechnung des vom Arbeitgeber zwischenzeitlich bezahlten Lohnes (Krankenlohn nach Artikel 56 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 ; BPV) bzw. des von PUBLICA ausbezahlten festen Zuschlages gestützt auf Artikel 20 PKB-Statuten (bis 31. Mai 2003) und danach auf Artikel 29 der Verordnung vom 25. April 2001 über die Versicherung im Kernplan (PKBV 1) bzw. Ergänzungsplan (PKBV 2).

Die Unterscheidung zwischen Bundesangestellten, die eine Berufsinvalidenrente und den festen Zuschlag bezogen, und solchen, die anstelle des festen Zuschlages eine Invalidenrente nach IVG bezogen, wurde bis zum 31. Mai 2003 nicht explizit vorgenommen. Somit enthalten die im Folgenden angegebenen Zahlen über die Invalidisierungen innerhalb der Bundesverwaltung sowohl ehemalige Bundesangestellte, die berufsinvalid (im Sinne der beruflichen Vorsorge beim Bund) und solche die auch invalid im Sinne des IVG sind.

Mit der Migration zu PUBLICA per 1. Juni 2003 traten das Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz)⁸ und die Verordnungen über die Versicherung im Kernplan (PKBV 1) und im Ergänzungsplan (PKBV 2) in Kraft. Gemäss Art. 45 PKBV 1 hat eine beim Bund angestellte Person nur Anspruch auf eine Invalidenrente von PUBLICA (im Folgenden PUBLICA-Invalidenrente), wenn sie gestützt auf den Entscheid der zuständigen kantonalen IV-Stelle im Sinne des IVG rentenberechtigt ist. Damit gelten seit dem 1. Juni 2003 für den Anspruch auf eine PUBLICA-Invalidenrente und eine Invalidenrente nach IVG die gleichen Voraussetzungen. Nach neuem Recht ist die Berufsinvalidenrente subsidiär. Der AeD der Bundesverwaltung wird seit dem 1. Juni 2003 nur noch konsultiert, wenn es nach einem negativen Entscheid der zuständigen IV-Stelle um die Feststellung einer Berufsinvalidität nach Artikel 48 PKBV 1 geht. Die Berufsinvalidenrente wird zudem auch nach positivem Entscheid des AeD nur dann ausgerichtet, wenn der Arbeitgeber das zur Finanzierung dieser Rente erforderliche Deckungskapital PUBLICA vollständig vergütet (Art. 5 Abs. 4 PKB-Gesetz). Es kann somit erst seit dem 1. Juni 2003 verlässlich zwischen Bezügerinnen und Bezüger einer Berufsinvalidenrente und der PUBLICA-Invalidenrente, deren Anspruchsvoraussetzungen sich mit jenen der Invalidenrente nach IVG decken, unterschieden werden. Diese Neuordnung entspricht der Forderung der GPK-N nach einer Entflechtung und der verursachergerechten Ausgestaltung der Finanzierung zwischen Arbeitgeber und Pensionskasse⁹.

⁷ Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR 830.1

⁸ SR 172.222.0

⁹ Siehe Bericht der GPK-N vom 18.11.1999, Seite 5

Nachfolgend ist die Zahl der vom AeD festgestellten und gestützt darauf angeordneten medizinischen Neupensionierungen in der Bundesverwaltung aufgeführt. Zu beachten ist, dass sich sämtliche Angaben nicht auf das Datum der effektiven Pensionierung, sondern auf das Datum des Pensionierungsvorschlages seitens des AeD beziehen: Wenn der AeD beispielsweise eine Pensionierung Ende 2001 vorschlug und die Pensionierung von der Bundesverwaltung erst Anfang 2002 vollzogen wurde, erscheint diese Pensionierung in der Abbildung 3.1 im Jahr 2001.

Abbildung 3.1 Anzahl medizinische Neupensionierungen in der Bundesverwaltung (inkl. Berufsinvalidität ohne ehemalige Bundesunternehmen)

	2000	2001	2002	2003*
Anzahl medizinische Vollpensionierungen	182	207	158	122
Anzahl medizinische Teilpensionierungen**	73	68	79	39
Total	255	275	237	161

*Da der AeD ab 1. Juni 2003 (Migration zu PUBLICA) nicht mehr in allen Fällen befragt wurde, ist die Zahl erwartungsgemäss kleiner als in den vorangehenden Jahren und deshalb nicht repräsentativ

** Der AeD unterscheidet nicht nach Invaliditätsgraden, sondern nur zwischen Teil- und Vollpensionierungen

Quelle: Ärztlicher Dienst der Bundesverwaltung

Gemessen am gesamten Bestand der Bundesverwaltung von durchschnittlich rund 45'000 Personen (einschliesslich ETH-Bereich, Praktikanten, Lehrlingen und Aufräumerinnen) wurden jährlich rund 255 (0.56 %) Personen ganz oder teilweise invalidisiert.

3.2 Welche Auswirkungen hatten die vorzeitigen Pensionierungen auf die Kosten und die versicherungstechnischen Verluste von PUBLICA?

Die notwendigen Prämien für die Leistungen bei Invalidität wurden in einer Informationsnotiz an den Bundesrat vom 14. November 2000 mit 1.92 Prozent der Summe der für den Bund versicherten Verdienste veranschlagt. Die Informationsnotiz macht indes Vorbehalte gegenüber der Qualität der Daten, die den Berechnungen zu Grunde gelegt wurden. Zudem wurde in Aussicht gestellt, dass der (damals noch nicht vollzogene) Austritt der Post aus der Pensionskasse des Bundes zu einer Prämienhöhung von rund 0.4 Prozent führen wird¹⁰.

Eine per Ende 2003 durch den Pensionskassenexperten von PUBLICA vorgenommene Überprüfung der technisch notwendigen Prämie ergab eine auf dem Bestand von PUBLICA am 1. Juni 2003 berechnete Prämie für das Risiko Invalidität von 4.19 Prozent. Die Erhöhung des Prämienatzes kann damit begründet werden, dass der Austritt der Bundesunternehmen, wie erwähnt namentlich jener der Post per 31. Dezember 2001, das durchschnittliche Alter des in PUBLICA verbliebenen Bestandes und damit

¹⁰ Der Bestand der Post machte damals 39 Prozent des Versichertenbestandes aus und setzte sich im Verhältnis zum Personal der Bundesverwaltung aus überwiegend jüngeren Angestellten zusammen.

auch das Invaliditätsrisiko erhöhte. Zudem wurden zwischen den beiden Berechnungen die technischen Grundlagen von PUBLICA geändert, was ganz allgemein zu einer Erhöhung der technisch notwendigen Beiträge führte. Aus heutiger Sicht muss festgestellt werden, dass die Risikobeiträge für die Invalidität, wie sie Ende der 90-er Jahre erhoben wurden, zu tief festgelegt waren. Auf Grund grosser Bestandesveränderungen, neuer technischer Grundlagen und der seit 1. Juni 2003 veränderten Invalidisierungsvoraussetzungen kann indessen der dadurch verursachte versicherungstechnische Verlust von PUBLICA nicht ermittelt werden.

3.3 Wie haben sich die neu ausgerichteten Invalidenrenten entwickelt im Vergleich zu der Gesamtheit aller von PUBLICA ausbezahlten Leistungen (Zahlen für 1998 bis 2003)?

Die Ermittlung des Verhältnisses der jährlich neu ausgerichteten Rentenleistungen wegen Invalidität zu den gesamthaft ausgeschütteten Leistungen von PUBLICA (Altersleistungen, Invalidenleistungen, Ehegatten- und Kinderrenten) ist wegen der schon mehrmals erwähnten Bestandesänderungen bei der Pensionskasse des Bundes, aber auch der fehlenden genügend differenzierten Daten sowie der von Swisscom und RUAG zurückgelassenen Rentenbestände wenig aussagekräftig. Nicht zuletzt bewirkte die Millenniumsproblematik, dass bei PUBLICA Daten vor dem Jahr 2000 nicht mehr elektronisch zur Verfügung stehen. Anhand der zur Verfügung stehenden Daten der Jahre 2000 bis 2003 kann annäherungsweise festgestellt werden, dass der Anteil der Invalidenleistungen am gesamten Leistungsvolumen von PUBLICA im Durchschnitt dieser Jahre 0.77 Prozent betrug.

3.4 Analyse und Interpretation der Ergebnisse

0.56 Prozent der ehemaligen Bundesangestellten, die jährlich im Durchschnitt invalidisiert wurden (vgl. Ziffer 3.1), bezogen 0.77 Prozent der insgesamt von PUBLICA ausgerichteten Leistungen. Von diesen Rentenbeziehenden, die seinerzeit wegen der vom AeD festgestellten Berufsinvalidität invalidisiert wurden, dürfte heute die Mehrzahl auch im Sinne des IVG invalid sein. Diese Annahme wird dadurch bekräftigt, dass im Jahre 2004 nur gerade vier Berufsinvalidisierungen ausgesprochen wurden. Das in diesen Fällen vom Bund bezahlte Deckungskapital belief sich auf 822'828 Franken (inkl. ETH-Bereich).

4. Gründe für den Bezug einer Rente

Die unterschiedlichen Zielsetzungen der Invalidenversicherung nach IVG und der Versicherung nach den Bestimmungen der beruflichen Vorsorge beim Arbeitgeber Bund (welche stark durch die Personalpolitik des Arbeitgebers geprägt ist) lassen keinen Vergleich zwischen den beiden Systemen im von der GPK-S geforderten Detaillierungsgrad zu. Deshalb wird in diesem Kapitel einzig der Bestand an Rentenbeziehenden sowie die Entwicklung der Anzahl Neurentenbeziehenden verglichen.

4.1 Bei welchen Gebrechen wurde in den Jahren 1998 bis 2003 in der Schweiz eine Invalidenrente nach IVG bewilligt?

Die Anzahl der invaliden Rentnerinnen und Rentner mit Wohnort in der Schweiz hat seit 1998 bezüglich aller Invaliditätsursachen (nach Geburtsgebrechen: 7.69 %, infolge von Krankheit: 41.16 %, infolge von Unfällen: 23.31 %) zugenommen. Im gleichen Zeitraum wuchs die ständige Wohnbevölkerung gemäss Bundesamt für Statistik von 7.12 Millionen um 3.38 Prozent auf 7.36 Millionen Menschen an. Auffallend ist die markant höhere Zahl von Invaliditätsfällen infolge Krankheit und Unfall bei den Männern. Dies lässt sich damit erklären, dass die Erwerbsquote bei den Männern höher ist als bei den Frauen. Zudem arbeiten die Männer häufiger in physisch gefährlichen und anstrengenden Berufen, die eher zur Invalidität führen können (z.B. in der Bauwirtschaft).

Eine weitere Erklärung für die erhöhten Invaliditätszahlen liefert die Entwicklung der Altersstruktur in der Schweiz (siehe Abbildung 2 im Anhang). In der Tat altert die Wohnbevölkerung seit Jahrzehnten zusehends. So hat sich der Altersquotient¹¹ zwischen 1998 und 2003 von 24.6 auf 25.3 Prozentpunkte erhöht und könnte gemäss Szenario "Trend" vom Bundesamt für Statistik im Jahre 2040 einen Höhepunkt von 43.9 Prozentpunkten erreichen. Das positive Verhältnis zwischen Alter und Invalidität kommt dabei in der IV-Statistik 2004 klar zum Vorschein¹². So wird der demographische Effekt für leicht mehr als 20 % der Wachstumsrate der Rentnerinnen und Rentner nach IVG verantwortlich gemacht¹³. Gerade umgekehrt sieht es bei Invaliditätsfällen infolge von Unfällen aus. Der OECD-Bericht über Alterung und Arbeitsmarktpolitik zeigt für das Jahr 1990 auf, dass mit zunehmendem Alter die Anzahl unfallbedingter Invaliditätsfälle abnimmt¹⁴. Im internationalen Vergleich bleiben die Ausgaben für die Invalidenrenten nach IVG im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) jedoch relativ gering. So betrug der Anteil am BIP (ohne Ergänzungsleistungen) im Jahre 1995 in den Niederlanden 4.1 %, in Norwegen 2.7 %, in Schweden 2.4 %, 1.5 % in Österreich, 1.4 % in Italien und 1.1 % in Deutschland. In der Schweiz betrug der Anteil 1.3 %. Heute werden die Ausgaben mit 460 Millionen Franken für 478'000 Invalidenrenten nach IVG¹⁵ im Januar 2004 veranschlagt, was im Verhältnis zum BIP knapp 1.1 % darstellt, und somit niedriger ist als das Verhältnis von 1995.

¹¹ Der Altersquotient ergibt sich aus dem quantitativen Verhältnis zwischen den über 64-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen.

¹² Vgl. IV-Statistik 2004, S. 78 ff.

¹³ Prieur, Y. (2000): Le nombre de rentiers AI ne cesse de croître, in: Soziale Sicherheit 4/2000, S. 179-180, BSV, Bern

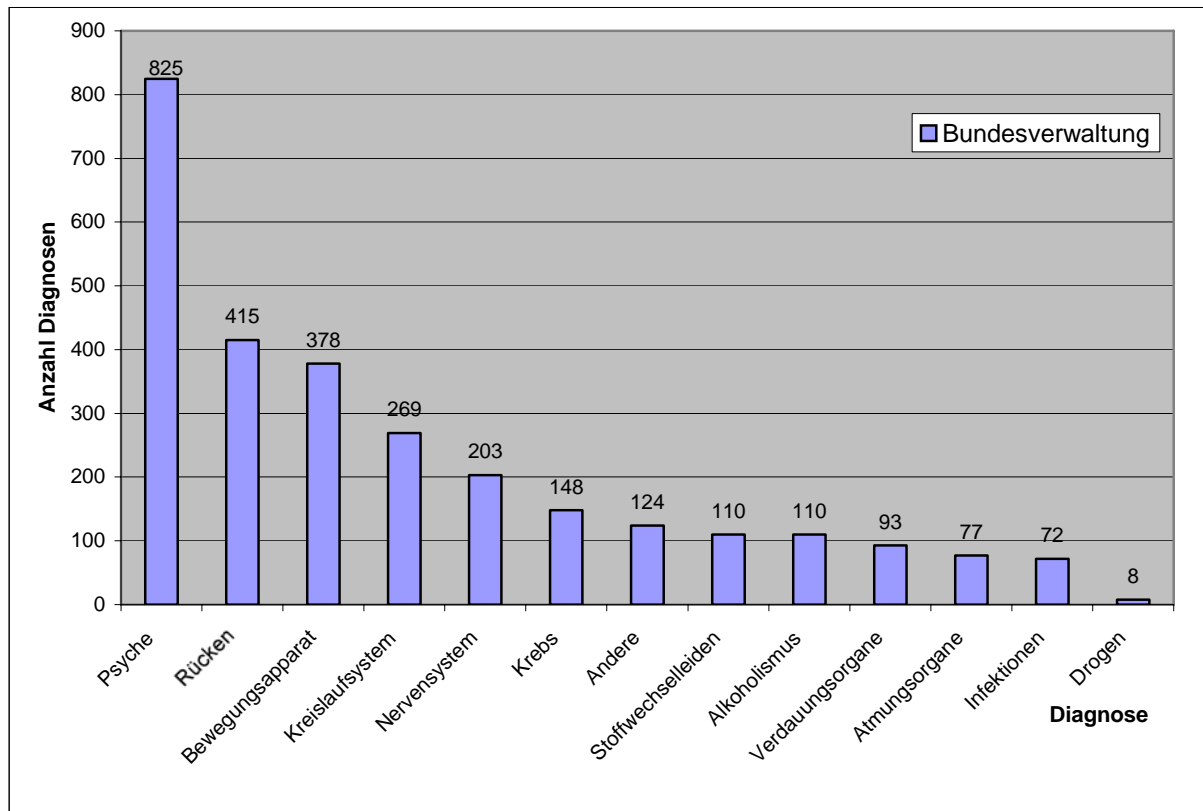
¹⁴ Vgl. OCDE (2003): Vieillesse et politiques de l'emploi - Suisse, S. 101, OECD-Verlag, Paris

¹⁵ Inkl. ausgeschüttete Invalidenrente nach IVG an im Ausland wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer und Ausländerinnen und Ausländer.

4.2 Bei welchen Gebrechen wurde Bundesangestellten in den Jahren 1998 bis 2003 eine Invalidenrente nach IVG bewilligt?

Die Abbildung 4.1 gibt Auskunft über die vom AeD gemachte Auswertung der Fälle nach der Anzahl Diagnosen zwischen den Jahren 2000 und 2003. Zu beachten gilt es hier, dass eine Pensionierung bis zu drei Leiden als Ursache haben kann.

Abbildung 4.1: Auswertung nach Anzahl Diagnosen der Jahre 2000 bis 2003



*Pro Mitarbeiter sind mehrere Diagnosen möglich. Pro Mitarbeiter wird jede Diagnose einmal gezählt.
Quelle: Ärztlicher Dienst

In den letzten vier Jahren wurden wie auch auf gesamtschweizerischer Ebene psychische Probleme am häufigsten diagnostiziert, nämlich in 29.13 % der Diagnosen. An zweiter Stelle folgen Rückenleiden (14.65 %) und an dritter Stelle Leiden am Bewegungsapparat (13.35 %). Seit der Migration zu PUBLICA gilt die Begutachtungspflicht durch den AeD nur noch für die Berufsinvalidität (vgl. Kapitel 3).

4.3 Vergleichende Analyse und Interpretation der Entwicklung

Der nachfolgende Vergleich der Gründe für den Bezug von Invalidenrenten nach IVG bzw. im Rahmen der Vorschriften über die berufliche Vorsorge beim Bund basiert auf der folgenden Voraussetzung.

Die Bezügerinnen und Bezüger der Invalidenrente nach IVG müssen vor ihrer Invalidität nicht zwangsläufig erwerbstätig gewesen sein. Gemäss Angaben des BSV waren rund 90 Prozent vor dem Bezug erwerbstätig¹⁶. Die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger einer Invalidenrente nach IVG wird deshalb mit dem Faktor 0.9 multipliziert, bevor sie mit den Invaliditätszahlen der Bundesverwaltung verglichen wird.

Im Jahr 2003 gab es total 231'954 Rentenempfänger/innen mit Wohnort in der Schweiz¹⁷. Bereinigt auf der Basis der Erwerbstätigen ergeben sich 208'759 Invaliditätsfälle (5.41 % der erwerbstätigen Bevölkerung gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE zwischen 15 und 64 Jahren). Im Vergleich dazu bezogen in der Bundesverwaltung, einschliesslich Bezügerinnen und Bezüger einer Berufsinvalidenrente, 3'244 Personen (oder 7.17 %) eine Rente wegen Invalidität von PUBLICA. Der erhöhte Prozentsatz beim Bund ist auf mehrere Gründe zurückzuführen: Einerseits weist das Bundespersonal im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung eine Überalterung auf (vgl. Abbildung 3 in Anhang). Andererseits beinhalten die Rentenangaben der Bundesverwaltung ebenfalls die Rentenbezüger/innen von Berufsinvalidenrenten. Schliesslich sind in den 3'244 Rentenbeziehenden bei PUBLICA auch die von Swisscom und RUAG anlässlich ihrer Ausgliederung zurückgelassen Rentnerinnen und Rentner enthalten. Dadurch ist der Anteil der Invalidenrentenbeziehenden im Verhältnis zum effektiven Personalbestand der Bundesverwaltung zu hoch.

Anders sieht die Situation bei der Anzahl jährlicher Neurentner aus: Auf 45'228 Bundesangestellte (inkl. ETH-Bereich) gab es im Schnitt zwischen den Jahren 2000 und 2002¹⁸ rund 255 Voll- oder Teilpensionierungen. Das entspricht einer jährlichen Steigerung von rund 7.86 Prozent auf dem gesamten Rentnerbestand. Zum Vergleich: In der Schweiz und im Ausland gab es im Jahre 2003 30'822 Neurentnerbezüger¹⁹, dies bedeutet eine Bruttosteigerung gegenüber dem Vorjahr auf dem gesamten Rentnerbestand von 11.37 %. Die Anzahl Neurentner ist innerhalb von drei Jahren ebenfalls von 26'668 (Jahr 2000) auf 30'822 (2003) angestiegen²⁰. Demgegenüber kann in der Bundesverwaltung zwischen 2000 und 2002²¹ keine signifikante Erhöhung der Invaliditätsfälle festgestellt werden.

¹⁶ Dabei handelt es sich um die obere Grenze einer eruierten Spannbreite zwischen 75 und 90 %.

¹⁷ Im Jahre 2004 gab es 242'067 registrierte Invaliditätsfälle. Zählt man die Invaliditätsfälle mit Wohnort im Ausland dazu, so ergeben sich knapp 283'000 registrierte Invaliditätsfälle (vgl. IV-Statistik, Ausgabe 2004, S. 18)

¹⁸ Das Jahr 2003 ist wegen der oben erwähnten Migration per 1. Juni 2003 zu PUBLICA nicht repräsentativ.

¹⁹ 26'989 davon leben in der Schweiz, vgl. IV-Statistik 2004, S. 18. Netto betrug der Zuwachs 11'004 Personen.

²⁰ Quelle BSV. Wobei die Erhöhung des Rentenalters bei den Frauen im Jahre 2001 zu einer merklichen Erhöhung der IV-Fälle im Jahre 2001 geführt hat.

²¹ Das Jahr 2003 ist aufgrund der Verfahrensänderung bei Invalidität nicht signifikant.

Die Ergebnisse sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmengen eine vergleichende Analyse nicht ohne weiteres möglich ist.

Fazit

Die Ergebnisse zeigen, dass der Bestand an Rentenbeziehenden wegen Invalidität (inkl. Berufsinvaliden) in der Bundesverwaltung im Verhältnis zum landesweiten Bestand leicht höher ist. Da in den Angaben der Bundesverwaltung im Gegensatz zur gesamtschweizerischen Ebene jedoch auch Berufsinvalide mitgezählt wurden, lässt sich ein eindeutiger Vergleich nicht bewerkstelligen. Ausserdem lassen die Ergebnisse ebenfalls den Schluss zu, dass die jährliche Anzahl Teil- und Vollpensionierungen in der Bundesverwaltung seit 2000 verhältnismässig klar unter dem Landesdurchschnitt zu liegen kommt. Somit kann die Bundesverwaltung nicht für die in letzter Zeit registrierte Steigerung der Eidg. IV-Zahlen verantwortlich gemacht werden. Gesamthaft gesehen sind die Invaliditätszahlen in der Bundesverwaltung heute nicht alarmierend. Medienberichte vom Oktober 2004, wonach beim Bund nach der Bauwirtschaft mit 0.83 % am meisten Mitarbeitende pro Jahre invalidisiert werden, sind differenziert zu betrachten. Unter anderem sei hier erwähnt, dass sich dieser Prozentsatz in der Originalstudie nicht nur auf die Bundesverwaltung, sondern auf den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung bezieht, welcher aus einer Stichprobe aus acht Kantonen hochgerechnet wurde. Dank rigoroserer Handhabung bei den Berufsinvalidisierungen seit der Migration von PUBLICA (per 1. Juni 2003) sowie der geplanten schärferen Kontrollmechanismen (siehe Abschnitt 5), sollten die Zahlen in Zukunft - nach einer möglichen kurzen Zunahme wegen der Restrukturierungsmassnahmen beim Bund - weiter zurückgehen.

5. Berufliche Wiedereingliederung

5.1 Wie wird der IV-Grundsatz "Eingliederung vor Rente" beim Bund in die Praxis umgesetzt?

Die Eingliederung von Erwerbsbehinderten ist ein wichtiges Element der Personalpolitik. Die vom Bundesrat am 19. November 2003 verabschiedeten personalpolitischen Leitsätze fordern die Beschäftigung und Integration von Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit. Von den Führungskräften wird ausdrücklich erwartet, dass sie ihre Mitarbeitenden mit herausfordernden und durch klare Zielsetzungen umschriebenen Aufgaben fördern. Die Erhaltung und Eingliederung von erwerbsbehinderten Personen ist ein wichtiger Aspekt der Führungsverantwortung der vorgesetzten Personen. Artikel 4 Abs. 2 Bst. a BPG und Artikel 19 Absatz 1 BPG gebieten, alle sinnvollen und zumutbaren Möglichkeiten zur Weiterbeschäftigung auszuschöpfen, bevor eine angestellte Person ohne ihr Verschulden (also z.B. bei physischem oder psychischem Unvermögen) entlassen wird. Die Bundesverwaltung folgt diesem Grundsatz seit Jahren und betreibt dazu in der Personal- und Sozialberatung des EPA, eine Eingliederungsstelle. Dieser

Dienst vermittelt Arbeitsplätze innerhalb der Bundesverwaltung sowohl an Mitarbeitende, welche während ihrer Anstellung beim Bund eine Behinderung infolge Unfall/Krankheit erlitten haben, wie auch an behinderte Arbeitnehmende, die neu in die Bundesverwaltung eintreten. Für die Eingliederung behinderter Personen stellt das EFD die entsprechenden Mittel zur Verfügung (im Folgenden Eingliederungskredit; Art. 8 Abs. 2 BPV).

5.2 Wie viele geschützte Arbeitsplätze gab es in der Bundesverwaltung und in der Schweiz insgesamt und wie viele fehlten in den Jahren 1998 bis 2003?

5.2.1 "Geschützte" Arbeitsplätze in der Bundesverwaltung

In der Bundesverwaltung gibt es keine Stellen in diesem Sinn. Vorausgesetzt, dass eine Behinderung keinen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit hat (z.B. gehbehinderte Person), kann diese Person ohne Weiteres über den normalen Personalkredit angestellt werden. In diesem Sinne besteht durchaus eine gewisse Konkurrenz zwischen angestellten Personen mit einer Behinderung und solchen ohne Behinderung. Die erwerbsbehinderten Personen, die mit dem Eingliederungskredit in der Bundesverwaltung einen Arbeitsplatz gefunden haben, erfüllen Anforderungen, die ihrer Behinderung angepasst sind.

Abbildung 5.1: Anzahl Erwerbsbehinderte, und Eingliederungskredit

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Personalbestand	134	141	159	172	202	215
Kredit z. Eingl. (in Mio.)	6.1	6.4	7.5	8.3	8.9	10.6

Quelle: Eidgenössisches Personalamt

Der Kredit wurde in den 90er Jahren infolge einer Vielzahl von Anträgen kontinuierlich ausgebaut und beträgt heute 10.6 Millionen Franken. Damit konnten per Ende August 2003 215 Mitarbeitende finanziert werden, während 3'244 Personen (inkl. ETH-Bereich) bei PUBLICA eine Rente wegen Invalidität bezogen. Die totale Anzahl der beim Bund beschäftigten Personen mit Behinderungen dürfte indessen höher sein als es in der Abbildung 5.1 dargestellt ist, da bei erfolgreicher Eingliederung die entsprechend angepassten Stellen über den ordentlichen Personalkredit finanziert werden.

Durchaus wünschbar wäre eine erhöhte Anstellung von erwerbsbehinderten Personen. Man muss jedoch bedenken, dass sowohl die Erwerbsbehinderten als auch ihr Umfeld die dafür notwendige professionelle Begleitung brauchen, sodass eine zusätzliche Erhöhung des Personalbedarfs notwendig wäre. Dies ist indessen wegen der gespannten Finanzlage des Bundes in naher Zukunft kaum möglich.

5.2.2 "Geschützte" Arbeitsplätze in der Schweiz

Mit dem Begriff „geschützte Arbeitsplätze“ werden Einrichtungen und Anstalten angesprochen, die ausschliesslich oder vorwiegend besonders eingerichtete Arbeitsplätze (vgl. Art. 100 Abs. 1 Bst. a IVV, Art. 101 Abs. 3, Art. 106 Abs. 4 IVV)²² für Personen anbieten, die im Sinne des IVG invalid sind. Das Bundesamt für Sozialversicherung kennt nur die Anzahl Plätze in den geschützten Werkstätten, die Betriebsbeiträge der IV erhalten. Ein Vergleich mit den Kantonen, die als Arbeitgeber ebenfalls erwerbsbehinderte Personen anstellen, ergab im Wesentlichen, dass die Kantone im Unterschied zur Bundesverwaltung weniger Mittel (im Durchschnitt etwa 10 % der Mittel des Bundes) für die Wiedereingliederung einsetzen. Zudem dauern die befristeten Anstellungen mit dem Ziel der Wiedereingliederung in der Regel nur sechs Monate (in Ausnahmefällen zwei Jahre)²³. Einzelne, für diesen Bericht angefragte grössere Unternehmungen kannten keine (oder unterdurchschnittlich wenige) geschützte Arbeitsplätze. Ein aufschlussreicher Vergleich mit der Bundesverwaltung lässt sich deshalb nicht erstellen. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen einer Umfrage der Fachhochschule Solothurn, welche in Schweizer Betrieben ein grosses ungenutztes Potenzial für die Beschäftigung Behinderter sieht²⁴.

5.3 Wie viele behinderte Personen konnten in den Jahren 1998 bis 2003 beim Bund und in der Schweiz insgesamt wieder erfolgreich eingegliedert werden?

Grundsätzlich gilt eine Person dann als erfolgreich eingegliedert, wenn sie aufgrund von Umschulungen oder Adaption des Arbeitsplatzes an die Behinderung nicht mehr den Eingliederungskredit belastet und in den ordentlichen Personalkredit überführt worden ist. In der Bundesverwaltung wurde bislang keine Statistik über die erfolgreiche Wiedereingliederung von erwerbsbehinderten Personen geführt.

Für die Schweiz hat das Bundesamt für Sozialversicherung im Jahre 2003 eine Studie erstellt, in der die Wirksamkeit beruflicher Massnahmen untersucht wird. Gemäss Definition ist eine berufliche Massnahme dann wirksam, wenn nach zwei Jahren seit Abschluss keine ganze Rente ausgerichtet wird. Die Erhebungen des BSV zeigen, dass der Prozentsatz der Wirksamkeit beruflicher Massnahmen seit 1997 konstant bei 70 % liegt. Die Abweichungen zwischen den einzelnen Kantonen sind allerdings beträchtlich. Für eine kritische Würdigung der dargestellten Zahlen sei auf den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu den Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung verwiesen.

²² SR 831.201

²³ Vgl. Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung 2004, S. 23

²⁴ Vgl. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu den Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung (2005)

5.4 Was geschieht mit behinderten Angestellten des Bundes, denen keine Stelle in der Verwaltung angeboten werden kann?

Der Bund als Arbeitgeber nimmt seine soziale Verantwortung wahr. Er versucht, wann immer möglich, einer in der Bundesverwaltung tätigen behinderten Person eine Stelle anzubieten, die ihren Anforderungen entspricht. Ist dies nicht möglich und kann die Person die Anforderungen an ihrer bisherigen Stelle aufgrund der Behinderung nicht mehr erfüllen, so wird das Arbeitsverhältnis beendet. In der Regel sind die Voraussetzungen für einen Rentenbezug bei PUBLICA bzw. nach IVG gegeben.

5.5 Analyse und Interpretation dieser Daten mit Vorschlägen zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung von gesundheitlich beeinträchtigten Personen.

Wegen der Plafonierung des Erwerbsbehindertenkredits kann die Zahl der Personen mit Erwerbsbehinderungen kaum erhöht werden. Dieser Sachverhalt erfordert eine klare Regelung bezüglich der Verwendung dieses Kredits.

Am 14. Dezember 2004 nahm die Human-Resources-Konferenz (HRK Bund) von einer Vorgehensweise für die Anstellung und Weiterbeschäftigung von erwerbsbehinderten Personen in der Bundesverwaltung Kenntnis. Diese neue Vorgehensweise soll nach erfolgtem Pilotprojekt und dessen Evaluation im EVD für die ganze Bundesverwaltung gelten.

Gemäss dieser neuen Vorgehensweise ist der Eingliederungskredit im EPA für Personen zu verwenden,

- die durch einen körperlichen, psychischen oder geistigen Gesundheitsschaden eine länger dauernde oder bleibende Beeinträchtigung ihrer Erwerbstätigkeit (bzw. die Unfähigkeit, sich im bisherigen Aufgabenbereich weiterhin zu betätigen) erlitten haben;
- die aus ihrer persönlichen Sicht sowie aus Sicht ihres Umfeldes (direkte/r Vorgesetzte/r, Mitarbeitende) die (Arbeits)-Leistung nicht mehr im bisherigen Umfang erbringen können;
- die nach Feststellung des AeD (voraussichtlich) dauernd in der Leitungsfähigkeit beeinträchtigt sind;
- die bei der IV-Stelle angemeldet sind bzw. wo ein Entscheid dieser Stelle bereits vorliegt;
- für die eine adäquate Arbeitsmöglichkeit in der bisherigen oder einer anderen Verwaltungseinheit geschaffen werden kann (Anpassung der Stellenbeschreibung und des Einzelarbeitsvertrags der betroffenen Person [inkl. allfälliger Lohnfolgen] an die neue Arbeitssituation).

Linienvorgesetzte, die eine Person mit einer Behinderung über den Eingliederungskredit für Erwerbsbehinderte finanzieren möchten, reichen einen Antrag zuhanden der Personal- und Sozialberatung beim EPA ein. Sind die erwähnten Kriterien erfüllt und Mittel

aus dem Erwerbsbehindertenkredit vorhanden, so wird die betroffene Person angestellt. Die Anträge werden chronologisch behandelt. Für die Vermittlung einer behinderten Person von ausserhalb der Bundesverwaltung durch eine IV-Stelle gelten die gleichen Kriterien wie für die Angestellten des Bundes, wobei Letztere prioritär behandelt werden. In Zukunft wird der Personaldienst der betroffenen Verwaltungseinheit in Zusammenarbeit mit dem Dienst für Eingliederung und allen Beteiligten (Vorgesetzte/r, Mitarbeitende/r, Arzt/Ärztin etc.) neu alle zwei Jahre periodisch überprüfen, ob sich die Situation im Hinblick auf die Entwicklung der beruflichen Integration und die weitere Kreditbeanspruchung verändert hat. Damit wird sichergestellt, dass der Kredit nicht länger als nötig beansprucht wird und wieder neu vergeben werden kann.

6. Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

Seit dem 1. Juni 2003 hat der Bund die Voraussetzungen zur Invalidisierung im Bereich der beruflichen Vorsorge an die Praxis der Eidg. Invalidenversicherung angeglichen. Die Praxis für die Anstellung und Weiterbeschäftigung von Personen mit einer Behinderung befindet sich in der Phase der Vereinheitlichung.

Im Sinne einer ganzheitlichen Personalpolitik sind jedoch weitere Schritte nötig, um die langfristige Entwicklung der Renten wegen Invalidität (inkl. Berufsinvalidität) stärker zu beeinflussen und die berufliche Wiedereingliederung nachhaltig zu fördern.

6.1 Das Gesundheitsmanagement als Element einer modernen Personalpolitik

Die Gesundheitsprävention und die Früherkennung von wiederholten Absenzen bilden einen wesentlichen Beitrag zu einem effizienten Gesundheitsmanagement. Die Führungskräfte spielen bei der Umsetzung der Gesundheitspolitik eine entscheidende Rolle. Deshalb ist ihre Sensibilisierung für das Thema und ihre aktive Teilnahme an den Bemühungen zur Reduktion der Abwesenheiten in der Bundesverwaltung von grosser Wichtigkeit. Mit einem aktiven Kader lassen sich geeignete Umsetzungsmassnahmen wie der Aufbau eines Anwesenheitsmanagements²⁵ zudem besser realisieren.

Seit Anfangs 2005 erarbeitet eine interdepartementale Gruppe unter der Federführung des Eidg. Personalamtes Vorschläge zuhanden des Bundesrates für ein betriebliches Gesundheitsmanagement. Unter anderem ist vorgesehen, die in den verschiedenen Zeiterfassungssystemen der Bundesverwaltung vorhandenen Daten anhand von kompatiblen Kriterien (z.B. Abwesenheitsgrund, Dauer, Kadenz) zu erfassen, um einen Überblick über die Abwesenheit der Mitarbeitenden und deren Gründe zu erhalten. Die so gewonnenen Informationen dienen den Führungskräften als Grundlage für die Entwicklung von Strategien und Instrumenten, die der Art und Häufigkeit der Abwesenheiten angepasst sind, eine allfällige Tendenz zur Chronifizierung brechen und auf eine Verminderung der Ausfallzeiten abzielen. Im Weiteren werden Vorschläge für die lau-

²⁵ Das Anwesenheitsmanagement verfolgt das primäre Ziel, die Abwesenheitsquote und die IV-Quote zu senken. Damit können signifikante Einsparungen bei den Personalkosten und eine Optimierung der Arbeitsstunden erzielt werden.

fende Betreuung der Mitarbeitenden durch ihre Führungskräfte und Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 10 BPV (Massnahmen zur Förderung eines ökologischen, gesundheitsbewussten und sicherheitsfördernden Verhaltens der Angestellten bei der Arbeit) geprüft.

6.2 Berufliche Wiedereingliederung von Erwerbsbehinderten

Mit der in einem Pilotprojekt laufenden Neuregelung der Einstellung von erwerbsbehinderten Personen wird eine Massnahme zur häuslicher Verwendung des Erwerbsbehinderten-Kredits dem Praxistest unterzogen. Sobald die Pilotprojektphase im EVD erfolgreich beendet ist, können die neuen Richtlinien zur Erteilung des Kredits umgesetzt werden. Dies sollte noch im laufenden Jahr möglich sein.

Zu beachten ist jedoch, dass eine effiziente Personalpolitik nicht alleine durch Kontrolle und Überwachung der Mitarbeitenden erfolgen kann, sondern auch Massnahmen nötig sind, welche die individuellen Fähigkeiten und Neigungen der Mitarbeitenden berücksichtigen. Die Führungskräfte sind gehalten, durch klare Zielsetzungen und regelmässige Evaluationen die Mitarbeitenden in die Arbeitsabläufe zu integrieren. Der Einsatz von älteren Mitarbeitenden mit individuellen Stärken ist auf entsprechende Arbeitsbereiche zu fokussieren. Dabei ist auch die Teilzeitarbeit bzw. der gleitende Ausstieg aus dem Erwerbsleben mit dem Ziel zu fördern, fähige Personen möglichst lange im Erwerbsleben zu behalten. Die Auswirkungen der Entlastungsprogramme und der Aufgabenverzichtspläne könnten jedoch kurz- und mittelfristig dazu führen, dass der Leistungsdruck zunimmt und die Anforderungen tendenziell steigen. Es ist nicht auszuschliessen, dass als Folge dieser Veränderungen in der Bundesverwaltung in naher Zukunft die Anzahl Invaliditätsfälle leicht steigen könnte. Der Bundesrat wird die Entwicklung aufmerksam verfolgen und nötigenfalls einschreiten.

Anhang

Abbildung 1: Arten von gewährten IV-Leistungen in der Schweiz, 1998-2003 (ohne Rentenleistungen)

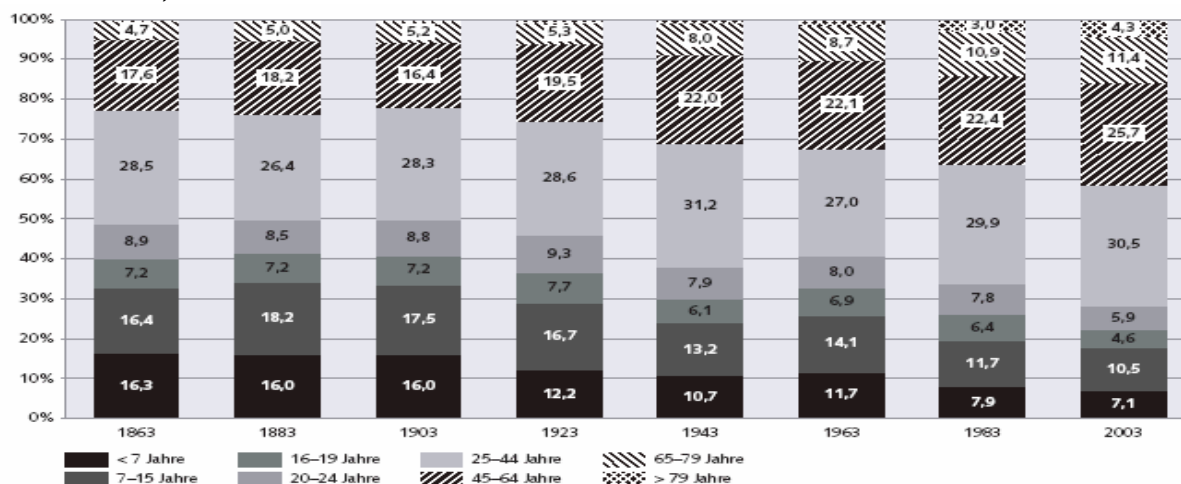
	1998		1999		2000	
	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten
Abklärungsmassnahmen	145'000	64.8	149'000	66.3	155'000	67.4
Medizinische Massn.	95'000	420.4	96'000	425.4	100'000	455.4
Schulische Massn.	34'000	291.5	34'000	288.3	36'000	306.0
Berufliche Massnahmen	11'000	225.7	12'000	232.2	12'000	244.9
Abgabe von Hilfsmitteln	45'000	130.8	47'000	137.4	52'000	146.6
Total der Massnahmen	330'000	1'133.2	338'000	1'149.6	354'000	1'220.3
Total Bezüger	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	284'000	1'220.3

(Fortsetzung)

	2001		2002		2003	
	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten
Abklärungsmassnahmen	166'000	84.9	169'000	88.8	179'000	121.0
Medizinische Massn.	103'000	491.8	104'000	518.5	105'000	566.6
Schulische Massn.	38'000	324.4	39'000	344.3	41'000	360.9
Berufliche Massnahmen	13'000	271.7	14'000	295.6	15'000	322.6
Abgabe von Hilfsmitteln	56'000	168.9	57'000	175.7	61'000	199.6
Total der Massnahmen	375'000	1'341.8	383'000	1'422.8	401'000	1'570.7
Total Bezüger	301'000	1'341.8	307'000	1'422.8	318'000	1'570.7

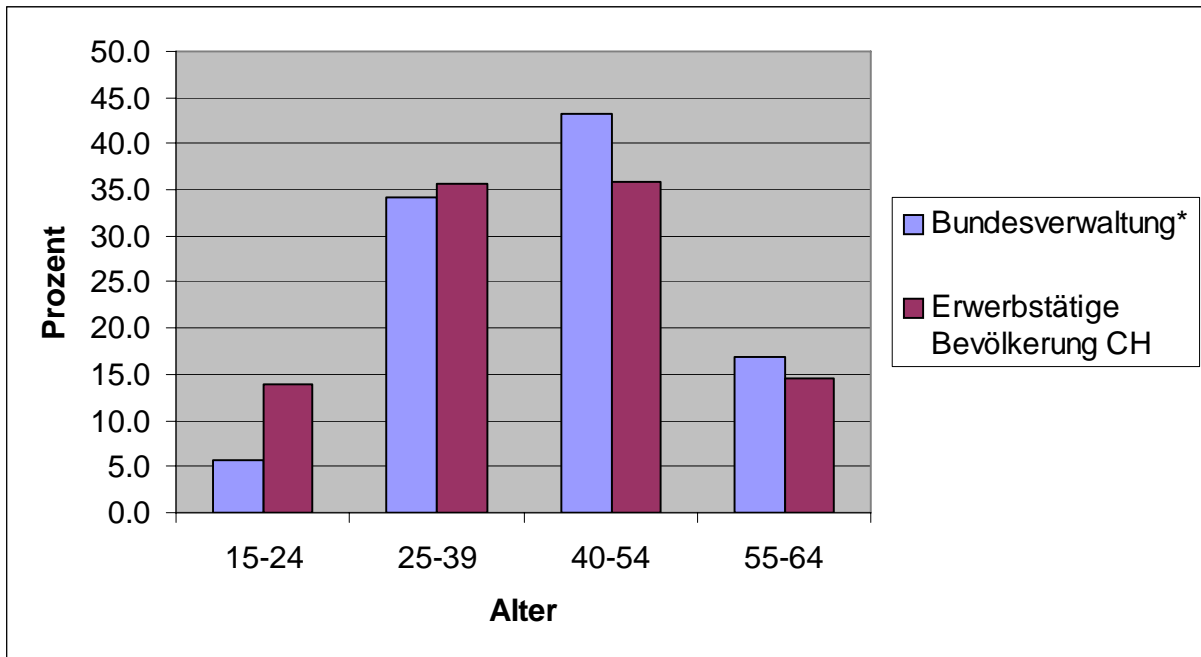
Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung (2005)

Abbildung 2: Entwicklung der Altersstruktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Lebensalter, 1863 bis 2003



Quelle: Demographisches Porträt der Schweiz, S. 15, Ausgabe 2004; Bundesamt für Statistik

Abbildung 3: Prozentualer Altersvergleich zwischen der Bundesverwaltung und der erwerbstätigen Bevölkerung (ohne Arbeitslose) der Schweiz**



*Anzahl Mitarbeitende inkl. Lehrlinge, exkl. Praktikanten

** Erwerbstätige Bevölkerung gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2004

Quelle: Eidg. Personalamt