

# Missbrauch und Reform : Dimensionen und Funktionen der Missbrauchsdebatten in der schweizerischen Invalidenversicherung aus historischer Perspektive

Autor(en): **Canonica, Alan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit = Revue suisse de travail social**

Band (Jahr): - **(2012)**

Heft 13

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832470>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

Alan Canonica

## **Missbrauch und Reform**

# Dimensionen und Funktionen der Missbrauchsdebatten in der schweizerischen Invalidenversicherung aus historischer Perspektive

### **Einleitung – «Missbrauch» als unscharfe Begrifflichkeit**

Wenn von Missbrauch im Kontext der Invalidenversicherung (IV) oder anderer Zweige des Systems sozialer Sicherung in der Schweiz gesprochen wird, dann verbindet man damit – beeinflusst durch die vorherrschenden politischen und medialen Diskurse – in erster Linie durch Klientinnen und Klienten rechtswidrig bezogene oder erschlichene Leistungen. Im Zentrum der Debatten steht dementsprechend der Versicherungsmissbrauch in einem rechtlichen Sinne. Breite mediale Rezeption und beachtliche Erfolge feierte eine im Umfeld der 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) von Nationalrat Blocher 2003 losgetretene Diskussion zur «Scheininvalidität» (APS 2003, S. 229), die in eine parlamentarische Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) mündete (Amtl. Bull. NR 2003.3 Beilagen, S. 595 f.). Das aktuelle sozialstaatliche Paradigma der Aktivierung ist einem Diskurs, der auf die Verfehlungen der Betroffenen zielt, zuträglich: Einerseits wird auf die Eigenverantwortung der Klientinnen und Klienten abgestellt. Andererseits geht die Tendenz hin zu Leistungskürzungen sowie kontrollierenden und disziplinierenden Massnahmen.

Die Ökonomisierung des (Sozial-)Politischen (vgl. Lessenich 2008) wird in engen Zusammenhang mit der gegenwärtigen Haltung sozialpolitischer Einrichtungen gebracht, und die Auswirkungen für die Praxis im Sozialbereich werden breit diskutiert (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2005). Aus einer historischen Perspektive lässt sich nun argumentieren, dass diese diagnostizierte Verknüpfung z. T. relativierbar ist. Am Fallbeispiel der IV kann aufgezeigt werden, dass der ökonomische Aspekt für das Sozialwerk bereits früher breiten Raum eingenommen hat und die Missbrauchsdebatten, die damit verknüpft sind, eine lange Vorgeschichte aufweisen. Dies lässt

sich primär auf die Problematik des Invaliditätsbegriffs zurückführen. Die Berechtigung auf Rentenleistungen beruht auf der Bemessung der Invalidität, die von subjektiven Faktoren abhängig ist. Bei der Festlegung des Invaliditätsgrads besteht ein Interpretations- und Ermessensspielraum, der von den damit betrauten Fachleuten und den Betroffenen selbst beeinflusst wird. Eine weitere Schwierigkeit stellt die Koppelung einer medizinisch zu bestimmenden Arbeitsfähigkeit und einer versicherungsrechtlich festzulegenden Erwerbsfähigkeit dar (vgl. Nadai et al. 2010).

Im vorliegenden Beitrag sollen in einer dichtgedrängten historischen Darstellung, die von der Zwischenkriegszeit bis in die 1990er Jahre reicht, folgende Aspekte beleuchtet werden: Erstens wird anhand der Debatten zur IV in Politik, Medien, Wissenschaft und Praxis aufgezeigt, wo Missbrauch verortet wurde. Es geht folglich zunächst einmal um die Breite an potenziellen Adressatinnen und Adressaten. Zweitens wird die Dehnbarkeit und Unschärfe des Begriffs Missbrauch diskutiert. Dem Terminus liegt keine eindeutige Definition zugrunde. Missbrauch umfasst weit mehr als nur rechtswidriges Handeln. Er ist parallel ein fortlaufendes, auch Veränderungen unterliegendes diskursives Konstrukt, das dazu beiträgt, die Konturen zwischen gerechtfertigtem Leistungsbezug und juristisch relevantem Missbrauch zu verwischen. Drittens soll aufgezeigt werden, wie in der IV wahrgenommene «Krisen», Missbrauchsvorwürfe, politische, mediale und öffentliche Skandalisierung sowie Reformvorhaben eng miteinander verknüpft sind. Historisch lassen sich zwei Krisendebatten ausmachen – in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (vgl. Lengwiler 2007, S. 339–343). Reformvorhaben, die in der IV auf (Kosten-)Restriktionen zielten, wurden im Umfeld als krisenhaft interpretierter Phasen entwickelt und mit Vorwürfen des Missbrauchs verbunden. Eine Studie für Deutschland zeigt in Analogie auf, dass Missbrauch bei Arbeitslosen historisch dann thematisiert wurde, wenn er sich politisch instrumentalisieren liess (z. B. bei steigender Arbeitslosigkeit). Der «Faulheitsverdacht» wird dabei als «politischer Dauerbrenner» bezeichnet (Oschmiansky et al. 2007, S. 10f.).

Zunächst führt ein kurzer historischer Abriss zur Entstehung der IV zum Thema hin. Im darauffolgenden Abschnitt werden Missbrauchsdebatten, die noch vor der Einführung der IV geführt wurden, dargestellt. Die Missbrauchsdebatten nach der Implementierung der IV 1960 werden in drei Phasen beleuchtet – 1960er und frühe 1970er Jahre, 1970er Jahre, zuletzt 1980er und 1990er Jahre – bevor in den Schlussfolgerungen die Resultate mit einem Blick auf die heutigen Verhältnisse zusammengefügt werden sollen.

## Der lange Weg zur Entstehung der Invalidenversicherung

Im Anschluss an die sozialen Spannungen und den Generalstreik von 1918 zeigte sich die bürgerliche Elite zu Konzessionen hinsichtlich der Forderungen der Arbeitnehmerschaft bereit. Die Realisierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der IV waren Teil des Reformvorhabens (vgl. Studer 1998, S. 172f.). Der Bundesrat legte der Bundesversammlung im Jahre 1919 eine Botschaft zur Einführung des Gesetzgebungsrechts für die AHV und IV vor (Bundesrat 1919). Bereits 1924 aber wich der Bundesrat von seiner ursprünglichen Planung ab. In einem Nachtragsbericht wurde mit Rückgriff auf die angespannte wirtschaftliche Situation für «einen stufenweisen Ausbau» der Sozialversicherungen plädiert. Vorläufig solle auf die IV verzichtet werden (Bundesrat 1924, S. 685). Die vom Parlament vorgeschlagene und Ende 1925 von Volk und Ständen angenommene Fassung von Art. 34<sup>quater</sup> der Bundesverfassung erteilte dem Bund schliesslich die Befugnis, die AHV und «auf einen späteren Zeitpunkt» auch die IV einzuführen (vgl. Sommer 1978, S. 138f.). Dieser Gesetzespassus sorgte dafür, dass die IV erst spät in das schweizerische System sozialer Sicherung integriert wurde. Denn bereits die Einführung der AHV erwies sich als ausgehnter politischer Prozess, der erst 1947 seinen Abschluss fand (vgl. Degen 2006, S. 33 ff.).

Nachdem die AHV implementiert wurde, häuften sich allerdings die politischen Vorstösse, die sich mit der IV befassten. Politisch setzte sich dabei die Überzeugung durch, dass die IV primär für die berufliche Eingliederung der Behinderten mithilfe entsprechender Massnahmen sorgen müsse und erst nachgelagert, bei erwiesener Erwerbsunfähigkeit, Renten aussprechen sollte. Das übergeordnete Prinzip der Eingliederung erforderte einen erwerbszentrierten Invaliditätsbegriff, bei dem nicht einzelne Beeinträchtigungen massgebend waren, sondern die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Erwerbssituation (vgl. Germann 2010, S. 158f.). Vom Konzept «Eingliederung vor Rente» versprach man sich verschiedene Vorteile: Dem Arbeitskräftemangel konnte durch die Ausbildung oder Umschulung behinderter Menschen Abhilfe geleistet werden. Mit der Maxime der Eingliederung erhoffte man sich positive Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der IV («Einsparung von Renten»). Eingliederung wurde für die Behinderten aber auch als Instrument zu Autonomie und gesellschaftlicher Teilhabe verstanden (Bundesrat 1958, S. 1152f.). Hintergrund dieser politischen Ausrichtung war ein «Wandel der behindertenpolitischen Leitbilder» (Germann 2008, S. 189). Es setzte sich die Überzeugung durch, dass Behinderte mit der entsprechenden Unterstützung zu

wertvollen und dringend benötigten Arbeitskräften ausgebildet werden könnten. Seit der zweiten Hälfte der 1940er Jahre setzte in der Schweiz ein regelrechter «Eingliederungsboom» für Behinderte ein (ebd.). 1960 konnte dann schliesslich die «grösste Lücke» im schweizerischen System sozialer Sicherung, wie es allenthalben hiess, mit der Einführung der IV geschlossen werden.

### **Der Invaliditätsbegriff und sein Missbrauchspotenzial**

Eine eindeutige Bestimmung für den Anspruch auf eine Rente gibt es bei der IV nicht. So war der Invaliditätsbegriff sowie das damit verbundene Missbrauchspotenzial schon lange vor Bestehen der IV Grundlage von Debatten. Als der Bundesrat 1924 die Einführung der IV auf einen späteren Zeitpunkt vorschlug, erklärte er diesen Schritt nicht nur durch die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse, die noch ungeklärte Finanzierungsfrage und die Überladung der Vorlage mit der gleichzeitigen Lancierung einer AHV und IV, sondern auch mit den Schwierigkeiten, die der zu bildende Invaliditätsbegriff mit sich brachte. So müsse der Versicherungsanspruch bei der IV anhand «eingehender, vielfach zeitraubender und kostspieliger Erhebungen festgestellt werden». Dabei käme es «erst noch wesentlich auf das subjektive Ermessen der dazu berufenen Personen» an. Der IV fehle es «an klaren und eindeutig feststellbaren Tatbestandsmerkmalen». Alles sei «persönlicher Würdigung und damit einer gewissen Willkür anheimgegeben». Problematisch würde sich die IV aber auch auf die Betroffenen auswirken:

*Auf der Seite der Versicherten aber wird die Sucht nach einer Abfindung in Geld für eine bloss vermeintliche oder oft geringfügige Schädigung geweckt. Der Wille des Kranken, [sic] zu gesunden, der wesentlich zum Genesungsprozess beiträgt, erlahmt im Kampfe mit dem Wunsche nach Entschädigung und macht oft einem weichlichen Sichgehenlassen und sogar aggravierenden Tendenzen Platz. (Bundesrat 1924, S. 685–692)*

Als die IV in den 1950er Jahren erneut auf der politischen Agenda erschien, bestand eine der Herausforderungen gerade darin, den Invaliditätsbegriff zu bestimmen. Ein politischer Konsens schien hinsichtlich einer effizienten Missbrauchsbekämpfung zu herrschen. So wurde z. B. 1952 in der sozialdemokratischen Zeitschrift *Rote Revue* befunden, dass mit Einführung der IV keine Einschränkungen bei der beruflichen Eingliederung und einer angemessenen Ausbildung oder Umschulung gemacht werden dürften. Die

Leistungen der IV sollten allerdings wohlüberlegt sein: «Das Versprechen des Gesetzes, jede Invalidität voll auszugleichen, würde den persönlichen Ansporn zur Überwindung der Invaliditätsfolgen lähmen und zu dem führen, was heute schon als Versicherungsmissbrauch bezeichnet wird» (Baumann 1952, S. 274 f.).

Der Bundesrat verzichtete in seiner Botschaft von 1958 zum Entwurf des IVG auf Unterstellungen potenziellen Missbrauchs. Aber auch er war bestrebt, Passivität bei den Versicherten zu bekämpfen. Einerseits sollte durch die Entrichtung von Taggeldern während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen eine finanzielle Entschädigung geboten werden. Andererseits wurde vorgeschlagen, die Rentenleistungen der IV denjenigen der AHV anzugleichen. Diese waren derart tief, dass der Bundesrat selbst konstatierte, «dass diese Renten nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt eines Invaliden und seiner Familie in jedem Einzelfall sicherzustellen». Er hielt es aber «aus psychologischen Gründen» für angemessen, eine materiell unattraktive Rente auszuzahlen (Bundesrat 1958, 1193 f.). Im IVG wurde dann gesetzlich verankert, dass die Versicherung ihre Leistungen einstellen könne, «wenn der Anspruchsberechtigte die Eingliederung erschwert oder verunmöglicht» (Art. 10 Abs. 2 IVG). Die Tatsache, dass sich sowohl die Expertenkommission als auch der Bundesrat für eine – damals gar nicht selbstverständliche – Gleichstellung von körperlichen und geistigen Behinderungen aussprachen, bestärkte die vorhandenen Bedenken, da Letztere als «nicht sichtbare» Gebrechen schwer zu diagnostizieren waren. Man befürchtete Schwierigkeiten bei der «Abgrenzung zu Querulantentum und Simulation» (Walz 1960, S. 18).

Die Ausführungen verdeutlichen, dass Missbrauch in der IV schon lange vor ihrem eigentlichen Bestehen thematisiert wurde, wobei ökonomische Überlegungen eng damit verbunden waren. Die Debatten fokussierten insbesondere auf die Komplexität des Invaliditätsbegriffs. Missbrauch wurde in der IV zukünftig dort vermutet oder befürchtet, wo es einerseits um die Bemessung von Invalidität durch Fachleute und andererseits um ungerechtfertigte Forderungen durch die Betroffenen ging. Hypothetische Missbrauchspotenziale dienten seit den 1920er Jahren als Vehikel zur Beschränkung zukünftiger IV-Leistungen resp. zur Verzögerung des Zeitpunkts der Realisierung des Sozialwerks.

## Die Invalidenversicherung in der Hochkonjunktur der 1960er und frühen 1970er Jahre

Eine gesunde finanzielle Basis der IV und befriedigende Integrationszahlen dank hoher Arbeitskräftenachfrage liessen in den 1960er und frühen 1970er Jahren Diskussionen über Missbrauch in den Hintergrund rücken. Dennoch war die IV zu keiner Zeit frei von Verdachtsmomenten. Zunächst stand aber nicht Missbrauch im rechtlichen Sinne, sondern eher eine Form von «moral hazard»<sup>1</sup> im Vordergrund. Problematisiert wurde ein Mangel an Integrationsbereitschaft der Versicherten. So hielt die IV-Regionalstelle Basel (1965, S. 1) in ihrem Jahresbericht von 1964 fest, dass die an die AHV gekoppelten IV-Renten bereits zwei Mal erhöht wurden. In dieser Entwicklung wurde eine Gefahr für das Konzept «Eingliederung vor Rente» befürchtet:

*Wir freuen uns gewiss darüber, dass diese Geldleistungen immer wieder verbessert werden können, um möglichst vielen arbeitsunfähigen Invaliden ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Wir dürfen aber die ganz und gar menschliche Tatsache nicht übersehen, dass bei vielen Invaliden der Eingliederungswille in dem Masse sinkt, als die Rentenleistungen steigen.*

Die Thematik der beruflichen Eingliederung blieb auch von der damals hochaktuellen bevölkerungspolitischen Frage (vgl. Vuilleumier 2001, S. 587) nicht unberührt. So wurden häufig verunfallte ausländische Arbeitskräfte als demotiviert geschildert. Diese seien «meist nicht mehr gewillt, im fremden Lande eine andere Tätigkeit aufzunehmen». Lieber wollten sie «nach Zusprechung einer Suva- oder IV-Rente in ihre Heimat zurückkehren» (Abend-Zeitung 1971).

Doch hohe Wellen schlugen vor allem die vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) publizierten Statistiken zur IV. Abzulesen war, dass einige Kantone einen besonders hohen Rentenbetrag pro Kopf der Bevölkerung aufwiesen. Fragen nach der rechtmässigen Auslegung des Gesetzes wurden aufgeworfen. In der *Neuen Zürcher Zeitung* (1969) wurde gemutmasst, dass in der Umsetzung des IVG einiges nicht stimme: «Die Voraussetzungen für den Rentenbezug sind teils abschliessend umschrieben, teils ist den Vollzugsorganen, vor allem den Ärzten und den kantonalen Invalidenversicherungskommissionen, ein Spielraum belassen, den sie nach pflichtgetreuem Ermessen auszufüllen haben.»<sup>2</sup> Aufgrund der vorgelegten Statistiken wurde der «schwerwiegende Verdacht» geäussert, dass «mit dem Vollzug betraute Organe einzelner Kantone [...] eigenmächtig eine Art Finanzausgleich» betrieben. Andernorts wurde moniert, die IV werde «als

eine Art innerschweizerischer Entwicklungshilfe missbraucht» (Abend-Zeitung 1970). Es kam zu einer Prüfung der Praxis durch das BSV, wobei nach dessen Angaben eine «Verletzung gesetzlicher Vorschriften bzw. ein Ermessensmissbrauch bei der Zusprechung von IV-Renten» nicht festgestellt werden konnte (BSV 1969, S. 20 ff.).

Die Kritik an den betroffenen Antragstellerinnen und -steller bei der IV betraf in erster Linie die mangelnde Bereitschaft einzelner Versicherter, sich Integrationsmassnahmen zu unterziehen. Missbrauch im rechtlichen Sinne wurde eher dort verortet, wo Invalidität bemessen wurde – also in den IV-Kommissionen und bei den behandelnden Ärztinnen und Ärzten. Die geäusserten Verdachtsmomente gaben aber bei guter konjunktureller Lage und einem gesunden IV-Finanzhaushalt keinen Anlass, eine öffentlich und politisch breit abgestützte Skandalisierung auszulösen.

### **Die Rückwirkungen der Rezession der 1970er Jahre auf die Invalidenversicherung**

Die IV ist ein Produkt der Hochkonjunktur. Befürchtungen, dass die darauf ausgerichteten Strukturen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten problematisch werden könnten, wurden bereits früh geäussert.<sup>3</sup> Mitte der 1970er Jahre hatte die Rezession bereits starke Rückwirkungen auf die Praxis der beruflichen Eingliederung der IV. Die IV-Regionalstellenleiter-Konferenz (1975) schilderte dem BSV die Situation: «Seit Herbst 1974 hat sich der Stellenmarkt wesentlich verkleinert. Die Vermittlung Invaliden in der freien Wirtschaft ist erschwert bis verunmöglicht.» Hinsichtlich beruflicher Massnahmen, wie Ausbildungen oder Umschulungen, wurde zudem eine zunehmende «Spartendenz» bedauert. Die IV selbst geriet aufgrund ihrer Organisation und Arbeitsprozesse in die Kritik. Zudem gaben die Jahresrechnungen mit Fehlbeträgen sowie die stetig steigenden Kosten des Sozialwerks zu reden (vgl. Lengwiler 2007, S. 421 f.). Diskussionsstoff bargen insbesondere die überlasteten IV-Kommissionen und ihre als nicht einheitlich und gesetzeskonform vermutete Praxis (siehe oben). Von externer Seite geriet die IV unter Verdacht, den vorhandenen Ermessensspielraum durch «härtere Entscheide» zu ihren Gunsten auszulegen (Die Weltwoche 1976). Vermehrte Kritik erfuhren auch die Arbeitgeber: Während sie in den 1960er Jahren noch für ihre Offenheit gegenüber den Anliegen der IV gelobt wurden, stellte man nun fest, dass sie kaum noch bereit seien, behinderte Arbeitskräfte einzustellen (SAEB 1976, S. 3).

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) setzte in der Folge 1976 eine «Arbeitsgruppe für die Überprüfung der Organisation der Invalidenversicherung» unter der Leitung von Prof. Lutz, Dozent für



Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule St. Gallen, ein. Zwei Jahre später lagen die Ergebnisse im sogenannten «Bericht Lutz» vor (ZAK 1978). Die Arbeitsgruppe setzte sich für einen Ausbau der medizinischen Expertise in der IV ein. Die Ärztin oder der Arzt sollten in den IV-Kommissionen stets die Präsidialfunktion besetzen. Zusätzlich solle das Gremium die Möglichkeit haben, auf eine Art «Konziliarärztesystem» zurückzugreifen. Die Arbeitsgruppe argumentierte schliesslich für die Implementierung weiterer IV-eigener medizinischer Abklärungsstellen (MEDAS). 1974 hatte das BSV in Basel eine solche Stelle errichtet. Die Funktion, die diesen zukünftigen MEDAS zukommen sollte, wurde mit Bezugnahme auf die Basler Stelle klar definiert: «1976 hat sie [die MEDAS] 189 Untersuchungen durchgeführt und konnte aufgrund der Untersuchungsergebnisse in der Mehrzahl der Fälle die Herabsetzung oder Ablehnung des Rentenanspruchs empfehlen» (ebd., S. 270f.). Über die IV-Kommissionen urteilte die Arbeitsgruppe, dass diese «die strenge und einheitliche Anwendung der Vorschriften nicht in genügendem Masse» sicherten. Man empfahl die Reduktion der Gremien von fünf auf drei Fachleute. Berufsberater und Sozialarbeiter sollten den IV-Kommissionen nicht mehr angehören. Die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder wurde v. a. bei den Sozialarbeitenden hinterfragt:

*So liegt etwa der Fachbereich «Fürsorge» häufig bei den Angehörigen von Organisationen, die den Versicherten betreuen oder unterstützen. Die Kommission wird zwar durch diese Personen über die Verhältnisse des Versicherten gut informiert. Sie setzen sich jedoch oft zu stark im Sinne einer Parteivertretung ein, worunter die objektive Beurteilung leiden kann. (ebd., S. 275)*

Ausserhalb der IV-Organisation benannte die Arbeitsgruppe ebenfalls «zu bekämpfende Tendenzen». Einerseits gerieten die behandelnden Ärztinnen und Ärzte in den Fokus, denen vorgeworfen wurde, hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit ihrer Patientinnen und Patienten «hie und da bewusst zu wohlwollend» zu entscheiden. Andererseits wurde die gesellschaftliche Haltung beanstandet: «Es kommt darauf an, einer in der Bevölkerung offensichtlich aufkommenden Mentalität vorzubeugen, das Erschleichen von Rentenleistungen zum Gentleman-Delikt herabzuspielen» (ebd., S. 279).

Die empfohlenen Lösungen der Arbeitsgruppe sollten explizit der «Verhinderung von Missbräuchen» dienen (ebd., S. 289). Dies erlaubt den Umkehrschluss, dass überall dort, wo Lösungen vorgeschlagen wurden, auch Missbrauch (oder zumindest Missbrauchspotenzial) identifiziert wurde. In erster Linie war ein Teil der Versicherten betroffen, dem

«egoistisches Rentenkonsum-Denken» angelastet wurde (ebd.). Gleichzeitig richtete sich die Kritik aber auch an die IV-Kommissionen (und da v. a. an den «Fachbereich Fürsorge») sowie an die behandelnden Ärztinnen und Ärzte. Sozialarbeitende galten insofern als «vorbelastet», als sie dem Verdacht ausgesetzt waren, Fälle zu konstruieren, für die ihre Berufsgruppe die Zuständigkeit reklamierte. Dem «Bericht Lutz» wurde in diesem Beitrag eine prominente Stellung zugewiesen, weil erstmals als Auswirkung der rezessionsbedingten Folgen Kostenreduktionen konkret angedacht wurden, bei denen der Missbrauch eine tragende Rolle spielte. Er bedeutet auch eine Weichenstellung für zukünftige, IV-interne Umstrukturierungen bürokratischer Prozesse und Verschiebungen professioneller Zuständigkeiten im Interesse einer restriktiveren Rentenhandhabung.

### **Vor der Reformflut: die 1980er und 1990er Jahre**

Der Bericht Lutz rief «Empörung» unter den Invaliden und ihren Verbänden hervor (APS 1979, S. 146). Erstmals wurde in einer von Amtswegen in Auftrag gegebenen Studie Missbrauch derart offen thematisiert. Zwar wurde dem Vorschlag, die ärztliche Expertise u. a. durch die Errichtung weiterer MEDAS stärker zu gewichten, Folge geleistet. Hingegen wurde die bisherige Zusammensetzung der IV-Kommissionen beibehalten. Hartnäckig hielten sich allerdings von verschiedenen Seiten die Vorwürfe, die IV wäre hinsichtlich der Renten und Eingliederungsmassnahmen «knausrig geworden» (Tages-Anzeiger 1981). Problematisch erwies sich ein erneuter konjunktureller Einbruch in der ersten Hälfte der 1980er Jahre. Die Rezession setzte auch der IV wieder zu, denn es kam zu «einer deutlichen Verschlechterung der Position der körperlich und geistig Behinderten auf dem Arbeitsmarkt» (APS 1983, S. 145). Die IV galt nun endgültig als «unterfinanziert», wie das BSV (1984, S. 74) selbst feststellte. Dieses rügte die IV-Kommissionen schon seit längerem, weil die Invaliditätsbemessung «verschiedentlich nicht genau nach den Vorschriften» erfolgte und «zu rasch und zu grosszügig» Renten gesprochen würden (BSV 1974, S. 21).

Nachdem die 2. IVG-Revision von 1987 in struktureller Hinsicht keine substanziellen Veränderungen beinhaltete<sup>4</sup>, stand die 3. IVG-Revision von 1992 im Zeichen der Umstrukturierung. Die IV-Kommissionen, -Regionalstellen und -Sekretariate wurden durch kantonale IV-Stellen ersetzt. Die Zusammenführung der einzelnen Vollzugsorgane sollte für effizientere Abläufe sorgen. Es setzte nun ein allmählicher Abbau aller als «problematisch» wahrgenommenen Faktoren ein. Folgenreich erwies sich ein in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre neuerlich einsetzender Krisendiskurs.

Die ansteigende Arbeitslosenquote führte in der IV zu einer Zunahme der Rentenkosten aufgrund der erschwerten Wiedereingliederung. Hier traten neue Adressaten für Missbrauch hervor. Anderen Zweigen der sozialen Sicherung wurde vorgeworfen, ihre «hoffnungslosen» Fälle bei der IV anzumelden, womit einer Verlagerung der Sozialkosten zuungunsten der IVVorschub geleistet würde (Nadai 2009, S. 61). Die Arbeitgeber ihrerseits standen im Verdacht, die IV zu «missbrauchen, um sozialverträgliche Restrukturierungen betreiben zu können» (Bütler/Gentinetta 2007, S. 77). Die Debatten zentrierten aber in erster Linie auf «die medizinischen Gründe für die Behinderungen» und v. a. auf die psychischen und neurologischen Erkrankungen (Lengwiler 2007, S. 342f.). Daraus erwuchsen Forderungen nach Reformen, die dem zunehmenden Phänomen der «nicht sichtbaren» Beeinträchtigungen gerecht werden sollten.

Wie hinlänglich bekannt, folgten (bzw. sind im Gange) zeitlich dichtgedrängt drei weitere IVG-Revisionen nach der Jahrtausendwende. Diese stützten sich in zuspitzender Form auf die bereits seit den 1960er Jahren diskutierten Probleme der IV. Besonders hervorzuheben ist die Umsetzung des lange gehegten Wunsches eines eigenen Regionalen Ärztlichen Dienstes (RAD), der «Missbrauch verhindern» sollte (APS 1997, S. 160), sowie die Akzentuierung des Konzepts «Eingliederung vor Rente» durch eine Ausdehnung der (Wieder-)Eingliederungsinstrumente.

### **Schlussbetrachtung – die Missbrauchsdebatten in der Invalidenversicherung heute**

Der Motionstext der SVP-Fraktion von 2003 zur Bekämpfung der Scheininvalidität wirkt mit dem entsprechenden historischen Background wie eine neue Zusammenfügung längst bestehender Debatten. So werden u. a. neben den versicherten Personen wiederum die kantonalen Unterschiede bei den Rentenzusprechungen, die behandelnden Ärztinnen und Ärzte, zuweisende Arbeitgeber sowie Ausländer thematisiert (Amtl. Bull. NR 2003.3 Beilagen, S. 443–447; 595f.).<sup>5</sup> Als Tabubruch kann vielmehr die Direktheit und Härte gelten, mit denen Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschuldigt werden. Die Zunahme der IV-Rentnerinnen und -Rentner mit psychischen Erkrankungen wird monokausal einem «wachsenden Missbrauch» zugeschrieben (ebd., S. 443f.). Parallelen offenbaren sich auch hinsichtlich des Zeitpunktes, an dem die Debatten aufkommen. So herrschte auch in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ein Krisenbewusstsein in Bezug auf die IV und eine restriktivere Handhabe sollte durch die Thematisierung von Missbrauch durchgesetzt werden.

Eindeutige Zahlen zum Missbrauch in der IV gibt es nicht. Eine Untersuchung zu «nicht zielkonformen Leistungen» kommt für das Jahr 2005 auf einen Schätzwert von 300 bis 400 Mio. Franken. Nicht zielkonform bedeutet dabei keineswegs ausschliesslich nicht gesetzeskonform, denn über «das Ausmass des Betrugs können keine Angaben gemacht werden» (Ott et al. 2007, S. XII). Die Bezeichnung «nicht zielkonforme Leistungen» verweist wiederum auf die Unschärfe und Vielfältigkeit des Missbrauchs-begriffs. Missbrauchsdebatten tendieren aktuell dazu, die Nichtkonformität mit den Leistungsbeziehenden in Verbindung zu bringen, bei gleichzeitiger Ausblendung des Scheiterns der Politik, des Sozialstaats und der Arbeitgeber hinsichtlich der angestrebten Eingliederungsziele. Die «Kriminalisierung» breiter Kreise von Versicherten führt in Verbindung mit den Ökonomisierungsprozessen in der Sozialpolitik zu einer Zuspitzung von kontrollierender und sanktionierender Praxis. Der historische Blick zeigt aber, dass der Missbrauch und die damit verbundenen ökonomischen Aspekte bereits eine lange Vorgeschichte aufweisen.

Obschon kaum verlässliche Zahlen zu Missbrauch vorliegen, kann durch entsprechende Debatten ein öffentlicher Druck auf die betroffenen Stellen ausgeübt werden. Die IV-Stellen betreiben jeweils ein «Betrugsbekämpfungs-Management»,<sup>6</sup> in der Sozialhilfe kam es zu einer Verschärfung der Kontrollen (durch Sozialinspektorate, Überwachung der Kontobewegungen usw.)<sup>7</sup> und in der Arbeitslosenversicherung wurden durch die 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 2011 der Zugang weiter erschwert sowie Leistungskürzungen vorgenommen. Letztere Reformen gründen auf der Überzeugung, dass geringere Leistungen automatisch zu tieferen Arbeitslosenzahlen führen. In all diesen Zweigen sozialer Sicherheit funktioniert die Missbrauchsdebatte als wirkungsvolles Instrument einer restriktiveren Handhabe, obschon Missbrauch schwer quantifizierbar ist und sich die aufgedeckten Fälle im niedrigen einstelligen Prozentbereich bewegen.

## Literatur

- Amtliches Bulletin Nationalrat (Amtl. Bull. NR) (2003.3 Beilagen). S. 443–447; 595 f.
- Année politique Suisse (APS) (versch. Jg.).
- Abend-Zeitung (1970). Nr. 14, 20. Januar, Basel. In: Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA). Signatur Vo M Invalide.
- Abend-Zeitung (1971). Nr. 163, 16. Juli, Basel. In: SWA. Signatur Vo M Invalide.
- Baumann, Fritz (1952). Probleme der Invalidenversicherung. In: *Rote Revue*, 31(10), S. 274–279.
- Bolliger, Christian, Willisegger, Jonas & Rüeßli, Christian (2007). *Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen*. Bern: BSV.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2012). *Betrugsbekämpfung in der IV 2011* (Medieninformation). (<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=44619> [Stand 11.09.2012]).
- Bundesamt für Sozialversicherungen (versch. Jg.). *Jahresbericht AHV/IV/EO*. Bern: BSV.
- Bundesrat (1919). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung und betreffend die Beschaffung der für die Sozialversicherung erforderlichen Bundesmittel. In: *Bundesblatt*, Band IV, S. 1–224.
- Bundesrat (1924). Nachtragsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung. In: *Bundesblatt*, Band II, S. 681–740.
- Bundesrat (1958). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung und eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung. In: *Bundesblatt*, Band II, S. 1137–1322.
- Bütler, Monika & Gentinetta, Katja (2007). *Die IV – Eine Krankengeschichte. Wie falsche Anreize, viele Akteure und hohe Ansprüche aus der Invalidenversicherung einen Patienten gemacht haben*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Dahme, Heinz-Jürgen & Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2005). *Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis*. Baltmannsweiler: Schneider Verlag.
- Degen, Bernhard (2006). Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates. In: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 31, S. 17–48.
- Die Weltwoche (1976). Nr. 34, 25. August, Zürich. In: SWA. Signatur Vo M Invalide.
- Germann, Urs (2010). Integration durch Arbeit: Behindertenpolitik und die Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats 1900–1960. In: Elsbeth Bösl, Anne Klein & Anne Waldschmidt (Hrsg.), *Disability History. Konstruktionen von Behinderungen in der Geschichte*. Bielefeld: transcript, S. 151–168.
- Germann, Urs (2008). «Eingliederung vor Rente». Behindertenpolitische Weichenstellungen und die Einführung der schweizerischen Invalidenversicherung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 58(2), S. 178–197.
- Granacher, Albert, Achermann, Karl, Lüthy, Albrik, Näf, Hans & Oberli, Fritz (1962): *Leitfaden der Invalidenversicherung*. Bern: Verlag Stämpfli & Cie.
- IV-Regionalstelle Basel (1965). *Jahresbericht 1964*. In: Staatsarchiv Basel-Stadt (StaBS). Signatur DI-REG 1c 13-6-4 (2).
- IV-Regionalstellenleiter-Konferenz (1975). *Arbeitslosigkeit – Invalidität. Thesen zur Arbeitsvermittlung Invaliden*. In: Bundesarchiv (BAR). Signatur E 3340 (B) 310010/10.
- Lengwiler, Martin (2007). Im Schatten der Arbeitslosen- und Altersversicherung. Systeme der staatlichen Invalidenversicherung nach 1945 im europäischen Vergleich. In: *Archiv für Sozialgeschichte*, 47, S. 325–348.
- Lessenich, Stephan (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript Verlag.

- Nadai, Eva, Canonica, Alan & Koch, Martina (2010). *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im System der sozialen Sicherung, Schlussbericht*. Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz. (<http://www.fhnw.ch/ppt/content/prj/s206-0021/schlussbericht> [Stand 11.09.2012]).
- Nadai, Eva (2009). Das Problem der Bodensatzrosinen. Interinstitutionelle Kooperation und die forcierte Inklusion von Erwerbslosen. In: *Sozialer Sinn*, 10(1), S. 55–71.
- Nef, Rolf (2008). *Sozialhilfemissbrauch – Grundlage für eine sachliche Diskussion*. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Neue Zürcher Zeitung (1969). Nr. 111, 20. Februar, Zürich. In: SWA. Signatur Vo M Invalide.
- Oschmiansky, Frank, Schmid, Günther & Kull, Silke (2003): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte. In: *Leviathan*, 31(1), S. 3–31.
- Ott, Walter, Bade, Stephanie & Wapf, Bettina (2007). *Nicht zielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung: Bedeutung und Grössenordnung*. Bern: BSV.
- Riemer-Kafka, Gabriela (2006). Moral Hazard und Selbstverantwortung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherungen*, 50, S. 190–207.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die berufliche Eingliederung Behinderter (SAEB) (1976). *Tätigkeitsbericht 1975*. Zürich: o.V.
- Sommer, Jürg H. (1978). *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*. Diessenhofen: Rügger.
- Studer, Brigitte (1998). Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat. In: dies. (Hrsg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*. Zürich: Chronos Verlag, S. 159–186.
- Tages-Anzeiger (1981). Nr. 149, 1. Juli, Zürich. In: SWA. Signatur Vo M Invalide.
- Vorwärts (1955). Nr. 291, 14. Dezember, Basel. In: SWA. Signatur Vo M Invalide.
- Vuilleumier, Marc (2001). Ausländer. In: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Band I. Basel: Schwabe, S. 582–589.
- Walz, Felix (1960). Allgemeine Grundsätze des Gesetzes über die Invalidenversicherung. In: Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels- und Hochschule Sankt Gallen, *Hauptprobleme der Invalidenversicherung*. Einsiedeln: Benziger Verlag, S. 16–26.
- Zeitschrift für die Ausgleichskassen (ZAK) (1978). *Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Überprüfung der Organisation der Invalidenversicherung*, S. 262–291.

## Anmerkungen

- 1 «Moral hazard» (dt.: moralisches Risiko) meint bei Versicherungen u. a. die verminderte Sorge der Versicherten, einen Schaden zu bewirken bzw. nach eingetretenem Schaden eine Schadensminderung zu erzeugen (vgl. Riemer-Kafka 2006, S. 193 f.).
- 2 Die ursprüngliche Struktur der IV sah kantonale IV-Kommissionen und ihr angeschlossene Sekretariate vor. Diese

setzten sich aus fünf Mitgliedern zusammen: Arzt/Ärztin, Fachperson für die Eingliederung, Fachperson für Fragen des Arbeitsmarktes und der Berufsbildung, Jurist/in sowie Fürsorger/in. Die Gremien bestimmten die Eingliederungsfähigkeit und den Invaliditätsgrad der Antragstellenden. Zusätzlich wurden IV-Regionalstellen nach Wirtschaftsräumen errichtet. Diese kümmerten sich

- um die Abklärung und Vermittlung der Betroffenen (vgl. Granacher et al. 1962).
- 3 Z.B. vonseiten der Partei der Arbeit (Vorwärts 1955).
  - 4 Eine Ausnahme bildet die umfangreichere Entscheidungskompetenz der IV-Sekretariate in der Beurteilung von Leistungsansprüchen für eine Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens.
  - 5 Ein eher neueres Phänomen scheint hingegen die Kritik an den «Rekurskommissionen» zu sein. Eine Studie attestiert der Rechtsprechung Einfluss auf eine restriktivere Praxis durch die strengere Auslegung des vorhandenen Spielraums im IVG – v. a. bei «schwer objektivierbaren Gesundheitsschäden» (Bolliger et al. 2007, S. IX).
  - 6 Für das Jahr 2011 konnten 320 Betrugsfälle nachgewiesen werden. Dies führt zu einer jährlichen Kostenersparnis von 6.9 Mio. Franken durch aberkannte IV-Leistungen bei einem einmaligen Kostenaufwand 2011 von 7.3 Mio. Franken für die Betrugsbekämpfung (BSV 2012) – bei Gesamtausgaben für Sozialleistungen in der IV im selben Jahr in der Höhe von 8529 Mio. Franken.
  - 7 Angesichts der Zahlen, die verschiedene Städte und Kantone veröffentlichen, geht Nef (2008, S. 9) bei Fällen, die zu einer Strafanzeige führen, von einer Missbrauchsquote in der Sozialhilfe von unter 2% aus.