

Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung)

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 9. November 1995

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Herren Bundesräte,

am 8. März 1994 beauftragte die Koordinationsgruppe der beiden Geschäftsprüfungskommissionen die Vertikale Sektion 3 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates¹⁾, die an Organisationen der privaten Invalidenhilfe gewährten Beiträge einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

Diese Beiträge werden nach Artikel 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG)²⁾ ausbezahlt. Dieser Artikel sieht u. a. folgendes vor:

¹⁾ Die Versicherung gewährt den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe (...) Beiträge, insbesondere an die Kosten der Durchführung folgender Aufgaben:

- a. Beratung und Betreuung Invaliden;
- b. Beratung der Angehörigen Invaliden;
- c. Kurse zur Ertüchtigung Invaliden;
- d. Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invaliden.

Dieser Artikel wird durch nachträgliche Regelungen des Bundesrates und des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) präzisiert, d. h. durch die Verordnung des Bundesrates vom 17. Januar 1961³⁾ über die Invalidenversicherung (IVV) und das Kreisschreiben des BSV vom 7. Juli 1961 an die Organisationen der privaten Invalidenhilfe.

1 Vorgehen und Zielsetzungen

Zur Erfüllung ihres Mandats beauftragte die Sektion die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) mit einer Evaluation, die sowohl die Aufgabenprüfung als auch die Vollzugskontrolle beinhaltet: Zum einen sollte untersucht werden, ob die Beiträge an die Organisationen der privaten Invalidenhilfe heute noch gleichermaßen gerechtfertigt seien wie bei der Verabschiedung des IVG und zum andern, ob der Vollzug von Artikel 74 effizient und zweckmässig sei.

Der Schlussbericht der PVK wurde der Sektion am 9. Juni 1995 vorgelegt. Nach ausführlicher Diskussion schloss sich die Sektion den Befunden der PVK im

¹⁾ Die Sektion besteht aus den Ständeräten Thomas Onken (Präsident), Peter Bieri, Robert Bühler und Peter Josef Schallberger.

²⁾ SR 831.20

³⁾ SR 831.201

wesentlichen an und formulierte auf dieser Grundlage ihre eigenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Diese wurden am 7. November 1995 von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zur Kenntnis genommen und einstimmig gutgeheissen.

Um diesen Bericht so knapp wie möglich zu halten, beschränken wir uns auf die Darlegung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen und verweisen Sie im übrigen auf den beiliegenden Schlussbericht der PVK.

2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

21

Die Kommission ist der Auffassung, dass die in Artikel 74 IVG festgelegte Aufgabe auch heute noch berechtigt ist. Sie entspricht den Bedürfnissen sowohl der Invaliden als auch ihrer Angehörigen und ergänzt auf sinnvolle Weise die individuellen Leistungen der Invalidenversicherung (Eingliederungsmassnahmen, Renten). Die getroffene Lösung, einen Aufgabenbereich der Invalidenversicherung an ausserstehende Dritte zu delegieren, entspricht in den Augen der Kommission zudem einer zeitgemässen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips: Die Organisationen der privaten Invalidenhilfe sind durch ihre technische und fachliche Kompetenz besser als die Verwaltung in der Lage, eine optimale Betreuung der Invaliden zu gewährleisten. Zudem stehen sie in direktem Kontakt zu den Invaliden und ihren Angehörigen und sind mit deren Bedürfnissen besonders vertraut.

Die Geschäftsprüfungskommission möchte an dieser Stelle ihre Anerkennung für die zumeist ausgezeichneten Leistungen der Behindertenorganisationen ausdrücken, aber auch für die grosse und meist unentgeltlich erbrachte Arbeit vieler Freiwilliger.

22

Beim Vollzug des Artikels 74 IVG hingegen bestehen nach Auffassung der Kommission zahlreiche Mängel.

Zu erwähnen ist insbesondere die Divergenz zwischen IVG und IVV in bezug auf den Kreis der Anspruchsberechtigten. So legt Artikel 74 IVG fest, dass die Beiträge den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe gewährt werden, wogegen Artikel 108 IVV die Anspruchsberechtigung auf die den Dachorganisationen «angeschlossenen gemeinnützigen und privaten Organisationen, die sich ganz oder in wesentlichem Umfang der Invalidenhilfe widmen» ausdehnt. Die Praxis zeigt sogar, dass diese Auslegung auch auf nicht angeschlossene, d. h. von Dachorganisationen völlig unabhängige Empfänger erweitert wurde. 1993 hat das BSV gestützt auf die IVV an 635 Behindertenorganisationen Beiträge ausbezahlt, wovon gemäss der Untersuchung der PVK lediglich deren 30–40 als Dachorganisationen im engeren Sinne bezeichnet werden können.

In den Augen der Kommission hat der Bundesrat seine Kompetenzen überschritten, indem er im IVV den Empfängerkreis auf alle den Dachorganisationen angeschlossenen und sogar auf unabhängige Behindertenorganisationen ausgedehnt hat.

Empfehlung 1

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, den Begriff der Dachorganisation der privaten Invalidenhilfe neu zu umschreiben und die gesetzgeberischen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um in bezug auf die Anspruchsberechtigung die Übereinstimmung zwischen Artikel 74 IVG und Artikel 108 IVV herzustellen.

23

Die Geschäftsprüfungskommission hat hingegen nicht feststellen können, ob diese ungesetzmässige Ausdehnung des Kreises anspruchsberechtigter Organisationen, unter dem Aspekt der Effizienz betrachtet, mehr Vor- als Nachteile gebracht hat. Zu den Vorteilen zählt die Kommission den Umstand, dass mit der Zunahme und Diversifizierung der durch Beiträge unterstützten Organisationen auch die Chance wächst, dass die Beiträge unmittelbar den Invaliden zugute kommen und nicht allenfalls durch Verwaltungsaufwendungen der Dachorganisationen geschmälert werden.

Hingegen erschwert die Zunahme der Empfängerorganisationen die Arbeit des BSV insofern, als die Gesuchserledigung mehr Zeit beansprucht und Verzögerungen in der Beitragsauszahlung mit sich bringt. Dazu kommt, dass mit einer Zunahme der Anspruchsberechtigten die Aufgabe des BSV, die von ihm unterstützten Leistungen zu kontrollieren und zu koordinieren, erschwert wird¹⁾. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass nebst Bundesbeiträgen oft auch Kantons- und Gemeindemittel beansprucht werden. Die Gefahr ist also gross, dass Doppelspurigkeiten im Leistungsangebot zunehmen oder dass den Leistungen kein ausgewiesenes Bedürfnis zugrunde liegt.

Die Kommission wollte nicht darüber befinden, ob in der Praxis die Anspruchsberechtigung einzig auf die Dachorganisationen beschränkt oder ob sie weiterhin sämtlichen Behindertenorganisationen gewährt werden soll. Wie aber die PVK festgestellt hat, ist das BSV bei 635 anspruchsberechtigten Organisationen nicht in der Lage, sämtliche von ihm unterstützten Leistungen angemessen zu kontrollieren und zu koordinieren. Für die Kommission ist es indessen unerlässlich, dass der Bund das gesamte Leistungsangebot der Behindertenorganisationen steuert und koordiniert, und zwar in enger Zusammenarbeit mit den weiteren Geldgebern (Kantonen und Gemeinden) und den Dachorganisationen.

Empfehlung 2

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, in Absprache mit den Kantonen und Gemeinden sowie den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe ein Konzept über die Zusammenarbeit und die Koordination im Bereich der Leistungen der Invalidenhilfe auszuarbeiten.

¹⁾ Vgl. u. a. die Motion Nabholz vom 23. Juni 1995, welche die Schaffung eines Delegierten für Behinderte verlangt.

Was den Vollzug des Artikels 74 IVG betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass das BSV die Verwendung der Beiträge nicht genügend kontrolliert. Die Kontrolltätigkeit beschränkt sich hauptsächlich auf die formelle Prüfung der von den gesuchstellenden Organisationen gelieferten Unterlagen. Hingegen verfügt das BSV weder über eine Aufsichtsmethode noch über die Mittel, die es erlauben würden, die Beitragsgesuche einer eigentlichen Zweckmässigkeitsprüfung zu unterziehen und zu prüfen, ob die Leistungen tatsächlich und durchgehend nach den Kriterien der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit erbracht werden.

Angesichts der bedeutenden Beitragssumme (88 Mio. Fr. im Jahre 1993) ist die Kommission der Auffassung, dass das Augenmerk vermehrt auf die Analyse der erbrachten Leistungen gerichtet werden sollte. Die bei den formellen Prüfungen eingesparte Zeit könnte mit Vorteil für die Leistungskontrolle und die periodische Evaluation der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit der Mittelverwendung eingesetzt werden.

25

Allgemein stellte sich die Kommission die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, wenn der Bund beim Vollzug des Artikels 74 IVG auf eine leistungsorientierte Steuerung umstellen würde. Heute werden nämlich die Bundesbeiträge nach Massgabe der effektiven Ausgaben gewährt (Beitragsauszahlung anhand des Rechnungsabschlusses). Dies hat zur Folge, dass der Umfang des Leistungsangebots in erster Linie von den budgetierten Mitteln (Inputs) bestimmt und lediglich die Einhaltung des Budgets kontrolliert wird, nicht aber die Leistungserbringung. In diesem System spielt der Bund im wesentlichen eine reaktive Rolle, indem er sich darauf beschränkt, die Beiträge auf Gesuch hin zu gewähren und zu kontrollieren, ob diese rechtmässig verwendet wurden, ohne sich dabei um die unterstützten Leistungen selbst zu kümmern.

Nach Auffassung der Kommission müsste beim Vollzug des Artikels 74 IVG eine Neuausrichtung erfolgen, indem dem Bund bei der Festlegung der zu erbringenden Leistungen (Outputs) eine aktive Rolle zugeschrieben wird. Dies würde allerdings voraussetzen, dass der Bundesrat im Bereiche von Artikel 74 IVG Ziele und Prioritäten festlegen müsste, die dem BSV als Grundlage für Leistungsaufträge an die Behindertenorganisationen zu dienen hätten. Was die Finanzierung der Leistungsaufträge betrifft, schlägt die Kommission dem Bundesrat vor, vom heutigen System (Beitragsfestlegung auf Grundlage der Schlussabrechnung des Vorjahres) zu einem System von Pauschalbeiträgen überzugehen. Zum einen sollen damit die Kontrollen des BSV vereinfacht und so die Verwaltungskosten reduziert werden. Zum anderen soll damit für die Behindertenorganisationen ein Anreiz geschaffen werden, die geforderten Leistungen mit den geringsten Kosten zu erbringen, denn bei einem Pauschalssystem können die Organisationen die von ihnen erzielten Erträge für sich verbuchen.

Empfehlung 3

Die Geschäftsprüfungskommission lädt den Bundesrat ein, beim Vollzug des Artikels 74 IVG auf eine leistungsorientierte Steuerung der Unterstützung von Behindertenorganisationen überzugehen und diese im Rahmen der nächsten Revision IVG gesetzlich zu verankern.

Dies setzt voraus, dass:

1. der Bundesrat auf dem Gebiet des Artikels 74 IVG Ziele und Prioritäten festlegt;
2. das BSV auf dieser Grundlage Leistungsaufträge an die Behindertenorganisationen erstellt;
3. die finanzielle Unterstützung des Bundes in Form von Pauschalbeiträgen erfolgt, die wenn möglich unter Wettbewerbsbedingungen zugeteilt werden.

26

Mit dem System von Leistungsaufträgen und Pauschalbeiträgen allein kann in den Augen der Kommission allerdings ein effizienter Vollzug des Artikels 74 noch nicht sichergestellt werden. Unerlässlich ist deshalb, dass die von den Organisationen erbrachten Leistungen bei den Endempfängern (d. h. bei den Invaliden und deren Angehörigen) auf deren Qualität und Wirkung hin überprüft werden. Diese Evaluationen sollten dem Bund im weiteren ermöglichen, das Leistungsangebot gemäss den erzielten Resultaten und den Bedürfnissen der Endempfänger zu steuern («bottom-up»-Methode).

Empfehlung 4

Die Geschäftsprüfungskommission lädt den Bundesrat ein, den Vollzug des Artikels 74 IVG insbesondere hinsichtlich Qualität und Wirkung der Leistungen kontinuierlich und systematisch zu beurteilen.

27

Die Geschäftsprüfungskommission hat bei ihren Beratungen festgestellt, dass in der Bundesverwaltung nach wie vor Uneinigkeit darüber besteht, ob es sich bei den Unterstützungsleistungen an die Behindertenorganisationen um Finanzhilfen oder um Versicherungsleistungen handelt. Trotz der klaren Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Nabholz vom 15. März 1993¹⁾ halten sich in dieser Sache unterschiedliche Vorstellungen, die einer *unité de doctrine* im Vollzug nicht eben förderlich sind.

¹⁾ Amtl. Bull. N 1993 2606.

Empfehlung 5

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, abschliessend zu bestimmen, ob es sich bei den Unterstützungsleistungen nach Artikel 74 IVG um Finanzhilfen oder um Versicherungsleistungen handelt und daraufhin sicherzustellen, dass seine Begriffsbestimmung in der gesamten Verwaltung kohärent angewandt wird.

3 Allgemeine Würdigung und weiteres Vorgehen

Die vorausgehenden Ausführungen wie auch der Bericht der PVK zeigen auf, dass beim Vollzug des Artikels 74 IVG eine Anpassung unumgänglich ist. Diese sollte sofort eingeleitet werden, wird aber voraussichtlich nicht ohne Gesetzesänderungen abgeschlossen werden können. So besehen hat die Kommission mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat in der Legislaturperiode 1996–1999 den eidgenössischen Räten einen Entwurf zur 4. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes unterbreiten wird¹⁾. Spätestens im Rahmen dieser Revision sind nach dem Dafürhalten der Kommission die obigen Empfehlungen zu verwirklichen.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, zu diesem Bericht und seinen Empfehlungen bis Mitte Juni 1996 Stellung zu nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Herren Bundesräte, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochachtung.

9. November 1995

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
Der Präsident: Robert Bühler, Ständerat
Der Stellvertretende Sekretär der
Geschäftsprüfungskommissionen: Philippe Schwab

Anhang:

Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 20. Oktober 1995

¹⁾ Vgl. Stellungnahme von Bundesrätin Ruth Dreifuss, Vorsteherin des Eidg. Departements des Innern, zur Motion vom 14. Dezember 1994 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates über die Konsolidierung und den einheitlichen Vollzug der Invalidenversicherung, Amtl. Bull. S 1994 1310.

**Evaluation der Beiträge an Organisationen
der privaten Behindertenhilfe**

(Art. 74 des Invalidengesetzes)

**Schlussbericht
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 20. Oktober 1995

Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe (IVG Art. 74)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Herren Ständeräte,

die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle hat in Ihrem Auftrag untersucht, ob die Beiträge gemäss Artikel 74 des Invalidenversicherungsgesetzes an Organisationen der privaten Behindertenhilfe noch gerechtfertigt seien und ob der Vollzug dieser Gesetzesbestimmung durch das Bundesamt für Sozialversicherung effizient und zweckmässig sei.

Wir kommen aufgrund unserer Abklärungen und gestützt auf ein von uns veranlass-tes Expertengutachten zum Schluss,

- dass die mit Artikel 74 IVG angesprochenen Lücken und Härten im System der Invalidenversicherung nach wie vor bestehen, so dass die an Organisationen der privaten Behindertenhilfe abgegebenen Beiträge zu deren Linderung nach wie vor gerechtfertigt sind,
- dass aber das Bundesamt für Sozialversicherung seinen gesetzlichen Kontrollauftrag nur ungenügend erfüllt, indem es seine Prüfungen grösstenteils auf die Rechtmässigkeit und rechnerische Richtigkeit beschränkt und mithin die zentralen Fragen der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel nicht kontrolliert.

Der nachfolgende Schlussbericht enthält die Ergebnisse unserer Untersuchung, unsere Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Einzelheiten zur Fragestellung, zu unserer Vorgehensweise und zu unseren Befunden finden Sie im Arbeitsbericht der PVK. Die Projektverantwortung liegt bei Herrn Martin Rothenbühler.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
Der Leiter: M. Spinatsch

Abkürzungen

BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IVV	Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (SR 831.201)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Bericht

1 Der Auftrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Vertikale Sektion 3 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates beauftragte die PVK, den Bereich der Beiträge gemäss Artikel 74 IVG einer Überprüfung zu unterziehen. Sie stützte sich dabei auf folgende Feststellungen:

1. Die Summe der ausbezahlten Beiträge gemäss Artikel 74 IVG war in den letzten Jahren absolut stark angewachsen.
2. In verschiedenen Presseartikeln war behauptet worden, in diesem Bereich flössen die Unterstützungsbeiträge reichlich, automatisch und unkontrolliert.
3. Verschiedentlich wurde von seiten der Beitragsempfänger darauf hingewiesen, dass das Bundesamt für Sozialversicherung Mühe bekunde, Beitragsgesuche innert nützlicher Frist zu bearbeiten, so dass grosse Pendenzen bestünden.
4. Ferner wurde bemängelt, dass das von der IV unterstützte Leistungsangebot weder für die Klienten noch für die Anbieter sonderlich transparent sei, so dass die Gefahr von Doppelspurigkeiten im Angebot bestehe.

Die Sektion beschränkte die Fragestellung der Untersuchung auf die Beiträge an die Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe und klammerte den Ausbildungsbereich aus der Untersuchung aus. Die von der PVK zu bearbeitende Fragestellung lautete folgendermassen:

- Sind die Beiträge an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe noch gerechtfertigt?
Auf welche Problemstellung hat der Gesetzgeber mit der Gewährung von Beiträgen an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe zu antworten versucht?
Wie hat sich diese Problematik bis heute entwickelt? Besteht sie heute noch?
- Ist der Gesetzesvollzug effizient und zweckmässig?

2 Die Untersuchung der PVK

Die PVK sah ein Vorgehen in folgenden Arbeitsschritten vor:

Im *ersten Arbeitsschritt* verlangte die PVK vom Bundesamt für Sozialversicherung Auskunft über die Anzahl und Struktur der Beitragsempfänger, Umfang der ausbezahlten Beiträge, Zweckbestimmung der Beiträge usw. Das Bundesamt für Sozialversicherung erfasste zu diesem Zweck erstmals systematisch Angaben über diesen Bereich und wertete die Daten aus.

Im *zweiten Arbeitsschritt* ging es darum, anhand der Akten im Bundesarchiv und weiterer amtlicher Quellen aus den fünfziger Jahren zu untersuchen, auf welches Problem der Gesetzgeber mit der Gewährung von Beiträgen an Organisationen der privaten Behindertenhilfe hatte antworten wollen.

Im *dritten Arbeitsschritt* war abzuklären, wie sich diese Problematik seither entwickelt hatte und ob sie heute noch bestehe. Zu diesem Zweck wurden drei Gruppendiskussionen mit Behinderten und Funktionären von Behindertenorganisationen durchgeführt.

Die Ergebnisse des zweiten und dritten Arbeitsschrittes bildeten die beiden Elemente einer *Aufgabenüberprüfung*: Einerseits war abzuklären, welche Aufgabe seinerzeit mit dem Artikel 74 IVG erfüllt werden sollte. Andererseits war zu prüfen, ob diese Aufgabe rund 35 Jahre später noch aktuell ist.

Der *vierte Arbeitsschritt* bestand in der *Vollzugskontrolle*. (Diese Kontrolle wurde auf die Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe beschränkt. Das heisst, die Beiträge an die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Fachpersonal wurden aus der Vollzugskontrolle ausgeklammert.) Es war abzuklären, wie das Bundesamt für Sozialversicherung die gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen der «Zweckmässigkeit» und der «Sparsamkeit» der Mittelverwendung vornimmt.

Die PVK hörte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Sozialversicherung, Vertreter der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Funktionärinnen und Funktionäre von Organisationen der privaten Behindertenhilfe und einen Vertreter der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren an. Ferner prüfte die PVK im Bundesamt für Sozialversicherung zahlreiche Unterlagen und Dossiers. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden hierauf einem externen Expertenteam zur Begutachtung unterbreitet.

3 Antworten auf die Fragen der GPK

Auf welche Problemstellung hat der Gesetzgeber mit der Gewährung von Beiträgen an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe zu antworten versucht?

Die den IV-Beiträgen nach Artikel 74 zugrundeliegende Idee

Die Invalidenversicherung beschränkt sich im Prinzip auf Leistungen, welche in direktem Zusammenhang mit der Erwerbsfähigkeit bzw. deren Verwertung stehen. Der Gesetzgeber erkannte allerdings, dass dieser Grundsatz zu gewissen Härten führen kann. Die im Artikel 74 IVG vorgesehenen Beiträge an Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe und an Ausbildungsstätten sollen deshalb zur Milderung solcher Härten beitragen.

Laut bundesrätlicher Botschaft von 1958 wurden diese Beiträge aus der Einsicht heraus gewährt, dass der angestrebte wirtschaftliche Schutz der Invaliden bei einer Beschränkung der IV-Leistungen auf Eingliederungsmassnahmen und Renten nicht oder nur ungenügend erreicht werden könnte. Die Beiträge nach Artikel 74 IVG sollten mithelfen, die soziale und berufliche Eingliederung sicherzustellen. Der Gesetzgeber wollte mit dem Artikel 74 IVG der Erkenntnis Rechnung tragen, dass viele Behinderte den Anforderungen des Erwerbslebens oft nur erfolgreich begegnen können, wenn sie in der Freizeit ein gutes und vielseitiges Angebot zur Förderung ihrer Fähigkeiten und die mannigfaltigen Betreuungshilfen benützen können. Der Bundesrat sah vor, dass die Beiträge an oder über bestehende Dachorganisationen ausgerichtet werden sollten. Er versprach sich davon die Gewährleistung

einer gewissen Koordination des Angebotes. Offenbar wurde bereits damals erkannt, dass eine Koordination zwischen den Beitragsempfängern unabdingbar sein würde.

Fazit

Der Gesetzgeber hatte erkannt, dass der angestrebte wirtschaftliche Schutz der Behinderten bei einer Beschränkung der IV-Leistungen auf Eingliederungsmassnahmen und Renten nicht oder nur ungenügend erreicht werden könnte. Ferner hatte er bereits damals erkannt, dass mit der Eingliederung Behinderter in die Volkswirtschaft zwar eine wichtige Voraussetzung zur gesellschaftlichen Gleichstellung der Behinderten geschaffen wurde, dass sich damit aber nicht in allen Fällen die vollständige gesellschaftliche Integration erreichen lassen würde.

Dem Artikel 74 IVG war die Funktion zugeordnet, Lücken und Härten im System der Invalidenversicherung zu mildern. Dazu gehörte auch die Beratung und Unterstützung Behinderter bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche an die Versicherung.

Wie hat sich diese Problematik bis heute entwickelt? Besteht sie heute noch?

Die Leitideen der heutigen Invalidenversicherung wurden in den fünfziger Jahren im Vorfeld des IV-Gesetzes entworfen, diskutiert und beschlossen. Über die konkreten Zielsetzungen der Integration Behinderter in die Gesellschaft wurde seither kaum mehr öffentlich debattiert. Insbesondere wurde der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» seither kaum mehr in Frage gestellt.

«Eingliederung vor Rente» geniesst als Grundidee theoretisch seit der Einführung der Invalidenversicherung eine grosse bis sehr grosse Zustimmung von allen Seiten. Praktisch ist sie offenbar immer schwieriger zu verwirklichen. Immer häufiger sehen sich Verantwortliche aus der Privatwirtschaft und den öffentlichen Diensten ausserstande, Behinderte in den Arbeitsprozess einzugliedern. Diese Entwicklung wird zwar durch rezessive Erscheinungen und die Krise der öffentlichen Finanzhaushalte beschleunigt, wird aber vermutlich selbst in wirtschaftlich besseren Zeiten nicht zu bremsen sein. Der Zwang zu höherer Arbeitsproduktivität bewirkt, dass die Leistung, welche der einzelne Arbeitnehmer und die einzelne Arbeitnehmerin erbringen muss, weiterhin steigen wird und dass die Zahl der Arbeitsplätze weiter sinken wird.

Vertreterinnen und Vertreter der Fach- und Selbsthilfe haben darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Situation dadurch geprägt ist, dass grosse finanzielle Mittel in berufliche Ausbildung und Arbeitstrainings von Behinderten investiert werden, ohne dass Aussicht darauf besteht, die erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten tatsächlich auch im Arbeitsprozess anwenden zu können.

Ferner hat die Untersuchung der PVK ergeben, dass überraschenderweise einige altbekannte Probleme (Einkommen, Wohnen, Mobilität, Kommunikation) für viele

Behinderte nach wie vor bestehen, so dass sich ihre allgemeine Situation im Verhältnis zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung nicht verbessert hat.

Der Artikel 74 IVG kann dazu beitragen, dass Behinderte, die aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt werden (zum Beispiel Suchtbehinderte, psychisch Behinderte, Lernbehinderte), mittels geeigneter Angebote beraten und betreut werden – durchaus im ursprünglichen Sinn der «Milderung von Härten».

Fazit

Die Behindertenproblematik hat sich insofern verändert, als die Arbeitslosigkeit Behinderte besonders stark betrifft und damit die Verwirklichung des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente» nachdrücklich in Frage stellt.

Sind die Beiträge an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe noch gerechtfertigt?

Da die vom Gesetzgeber seinerzeit anvisierte Problematik weiterhin besteht, wenn auch teilweise in veränderter Ausprägung, hat der Artikel 74 IVG nach wie vor seine Berechtigung. Diese wird auch von Vertreterinnen und Vertretern der Beitragsempfänger und von Betroffenen nicht in Frage gestellt. Der Artikel 74 IVG eignet sich zur Unterstützung von «Auffangangeboten» als Antwort auf neu artikuliert Bedürfnisse und als Kompensationsmöglichkeit im Falle von auftretenden Angebotslücken. Nach übereinstimmendem Urteil aller Auskunftspersonen konnte mit den Beiträgen an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe einiges zur Verbesserung der Situation der Behinderten beigetragen werden.

Fazit

Die Aufgabenüberprüfung durch die PVK hat ergeben, dass die Aufgabe, welcher der Artikel 74 IVG zugrunde liegt, nach wie vor berechtigt ist. Die Beiträge der Invalidenversicherung an die Organisationen der privaten Behindertenhilfe sind durch die weiterhin bestehende Problematik gerechtfertigt.

Ist der Gesetzesvollzug effizient und zweckmässig?

Unter «Gesetzesvollzug» wurden in dieser Untersuchung die Entgegennahme, Prüfung und Bewilligung von Gesuchen um Beiträge der Invalidenversicherung sowie die Kontrolle über die Verwendung dieser Beiträge verstanden. Abgeklärt wurde, wie das Bundesamt für Sozialversicherung die «Zweckmässigkeit» und «Sparsamkeit» der Verwendung der Beiträge gemäss Artikel 74 IVG durch die privaten Dachorganisationen kontrolliert. Die hier zu beantwortende Frage lautet deshalb:

Wie kontrolliert das BSV die Zweckmässigkeit und Sparsamkeit des Vollzugs?

«Zweckmässigkeit» und «Sparsamkeit» sind die zwei Komponenten des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsprinzips, das überall dort gilt, wo mit knappen Mitteln eine Aufgabe zu erfüllen ist. Die «Zweckmässigkeit» beinhaltet die Prüfung der bedarfsgerechten und wirkungsvollen Aufgabenerfüllung. Die Sparsamkeit beinhaltet das Kostenelement: es ist zu prüfen, ob die Leistung bzw. deren beabsichtigte Wirkung mit dem geringstmöglichen Aufwand erbracht wird (Effizienz).

Das Konzept der «Selbstkontrolle»

Der Gesetzgeber hat die Begriffe der «Zweckmässigkeit» und der «Sparsamkeit» weder im Gesetz noch in der Verordnung in einigen Grundsätzen näher erläutert. Dies bedeutet, dass die Interpretation und Operationalisierung dieser Kontrollkomponenten durch die Kontrollinstanz vorzunehmen ist. Das BSV als Kontrollinstanz hat jedoch eine solche Umsetzung der Begriffe in praxisnahe Leitsätze und Methoden offenbar nicht vorgenommen, sondern geht sehr pragmatisch davon aus, dass «Zweckmässigkeit» und «Sparsamkeit» der Mittelverwendung schon nur dadurch gesichert werden, dass die Mitglieder und die statutarischen Organe (Hauptversammlung, Vorstand, Kontrollstelle) die Geschäftsführung des Beitragsempfängers kontrollierten.

Die Argumentation des BSV lautet ferner dahingehend, dass die Invalidenversicherung immer nur einen Teil der Gesamtausgaben finanzierte (gemäss Schätzung des BSV durchschnittlich zwischen 40–60%), so dass Eigenleistungen der Mitglieder und Nutzniesser und Spenden des Umfeldes zur Weiterexistenz einer Organisation unabdingbar seien. So lange nun diese zusätzlichen Mittel fliessen, dürfe davon ausgegangen werden, dass die «Zweckmässigkeit» des Leistungsangebotes gegeben und die «Sparsamkeit» der Mittelverwendung gesichert seien. Denn sobald Spender und Mitgliedschaft einen unzuweckmässigen oder verschwenderischen Umgang mit Ressourcen feststellen würden, würde der Mittelzufluss aus diesen Kreisen mit grosser Wahrscheinlichkeit stagnieren oder gar versiegen.

Befund

Das BSV erachtet die Zweckmässigkeits- und Effizienzkontrolle durch Mitglieder und Leitungsorgane des Beitragsempfängers selber und durch die Reaktionen des sogenannten «Spendenmarktes» als gegeben.

Das BSV fasst die von ihm durchgeführten Kontrollen als Ergänzung zur Selbstkontrolle auf.

Würdigung der Argumente des BSV

Es ist zu bezweifeln, dass Spenderinnen und Spender die zweckmässige und sparsame Verwendung von Mitteln kontrollieren können. So lange sich eine Organisation «normal» und unauffällig verhält, zeigt der sogenannte «Spendenmarkt» keine nennenswerten organisationspezifischen Reaktionen. Massive Spendeneinbrüche sind dagegen in jenen Fällen zu verzeichnen, in welchen Medien einzelne Pannen oder Krisensymptome einer bestimmten Organisation publik machen.

Ebenfalls zu bezweifeln ist, dass Mitglieder oder Leitungsorgane einer Organisation deren Zweckmässigkeit und Effizienz generell gewährleisten können. Wenn in kleinen Organisationen mit beschränktem örtlichen Wirkungskreis und ehrenamtli-

cher Geschäftsführung, z. B. im Rahmen einer lokalen Selbsthilfe-Initiative, ein grosser Teil der Mitgliedschaft aktiv ist und sich gegenseitig kennt, sind die Voraussetzungen für solche Kontrollen vermutlich eher gegeben als in grossen, gesamtschweizerisch tätigen Organisationen mit Tausenden von Mitgliedern und professionellem Management. Wenn aber beispielsweise in einer kleinen Organisation die Kontrollstelle mit fachkundigen Freiwilligen besetzt ist, so sind Zweifel an der Wirksamkeit dieser Kontrolle angezeigt.

Die Kontrollen des BSV

Eine systematische Kontrolle der innerorganisatorischen Effizienz nimmt das BSV nicht vor. Die Prüfung von Statuten, Stiftungsurkunden und Organisationsreglementen ist nur dann fruchtbar, wenn die darin festgehaltenen Strukturen mit «idealen» Strukturmodellen verglichen werden könnten, um dadurch ineffiziente Lösungen zu identifizieren. Zudem lässt sich die tatsächliche Effizienz einer Organisationsstruktur nur begrenzt aus solchen Unterlagen ermitteln.

Für die Kontrolle der Mittelverwendung stützt sich das BSV in erster Linie auf die Jahresberichte und Jahresrechnungen der Beitragsempfänger. Die Aussagekraft traditioneller Aufwand- und Ertragsrechnungen und der entsprechenden Tätigkeitsberichte ist jedoch zu gering, als dass sie eine wirkungsvolle Zweckmässigkeits- und Effizienzkontrolle gestatten würden.

Einzig im Bereich des Personaleinsatzes führt das BSV konsequente Prüfungen durch, indem es die beruflichen Qualifikationen der angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Besoldungseinreihung, die Besoldungsabrechnungen usw. kontrolliert. Damit ist aber die Zweckmässigkeit und die Effizienz des Personaleinsatzes noch nicht überprüft.

Befund

Das BSV erfüllt seinen Kontrollauftrag nur teilweise, indem es seine Prüfungen grösstenteils auf die Rechtmässigkeit und die rechnerische Richtigkeit konzentriert. Diese Rechtmässigkeits- und Richtigkeitskontrollen werden zudem mit unzureichender Effizienz vorgenommen.

Das BSV verfügt hingegen weder über die notwendigen Kontrollmethoden noch über die notwendigen personellen Ressourcen (Stellen und Sachverstand), um den Vollzug nach den Kriterien der «Zweckmässigkeit» und der «Sparsamkeit» zu überprüfen.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der PVK an die GPK

Aufgabenüberprüfung nach 35 Jahren: positiver Befund

Ausgangspunkt war die Annahme, dass jede gesetzliche Bestimmung als Antwort auf ein Problem aufgefasst werden kann, das der Gesetzgeber erkannt hat und einer Lösung zuführen will. Es galt also in einem ersten Schritt herauszufinden, welche Problematik den Gesetzgeber in den fünfziger Jahren veranlasst hatte, den besagten Artikel 74 zu erlassen. In einem zweiten Schritt war dann zu ermitteln, ob diese Problematik 35 Jahre später immer noch besteht und ob der Artikel 74 immer noch die adäquate Antwort auf die Problematik darstellt.

Aktualität des Gesetzes

Die Aufgabenüberprüfung ergab, dass sich der Artikel 74 IVG erstaunlich gut gehalten hat. Die in den fünfziger Jahren artikulierten Problematik besteht heute gleich oder jedenfalls ähnlich weiter: Härten, welche die private Invalidenhilfe mit der Unterstützung durch die IV-Beiträge zu mildern hat, gibt es immer noch und immer wieder, auch wenn sie teilweise etwas anders ausgeprägt sind als früher.

Die dem Artikel 74 IVG zugrundeliegende Überlegung, dass der Staat nicht alles selber machen, sondern geeignete Aufgaben an aussenstehende Dritte delegieren soll, erscheint auf dem Hintergrund der aktuellen Auseinandersetzungen um die Modernisierung der Bundesverwaltung zeitgemäss.

Mangelnde Übereinstimmung von Gesetz und Verordnung in bezug auf den Kreis der Beitragsberechtigten

Die Sektion der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission hatte die PVK beauftragt, sich auch zur Frage der Übereinstimmung von Gesetz und Verordnung zu äussern. Die PVK hat festgestellt, dass zwischen Gesetz und Verordnung in bezug auf den Kreis der potentiell beitragsberechtigten Organisationen eine Divergenz besteht. Der Wortlaut des Gesetzes ist restriktiver als dessen Auslegung in Verordnung und Kreisschreiben. Das Gesetz (Art. 74 IVG) bestimmt, dass die Invalidenversicherung den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe Beiträge gewährt. Die Verordnung bezeichnet Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe mit *Einschluss der ihnen angeschlossenen gemeinnützigen privaten Organisationen*, die sich ganz oder im wesentlichen Umfang der Invalidenhilfe widmen, als beitragsberechtigt (Art. 108 IVV). Im Kreisschreiben von 1990 wird die Anspruchsberechtigung sogar ohne jegliche Verwendung des Begriffs «Dachorganisation» definiert (Ziff. 1001–1009).

Ursache dieser fehlenden Übereinstimmung ist die Tatsache, dass die Dachorganisationen als ursprünglich alleinige Mittelempfänger auch über deren Weitervergabe bestimmen konnten. Das seit der Schaffung des IVG wachsende gesellschaftliche Bewusstsein über die Behindertenproblematik und die damit einhergehende Differenzierung der Bedürfnisse führte zu einer Zunahme von privaten Behindertenorganisationen. Immer mehr dieser Einzelorganisationen fühlten sich von den bestehenden Dachorganisationen nicht oder ungenügend vertreten und gelangten mit ihren Beitragsgesuchen deshalb direkt an das BSV. Auch waren Abspaltungen von bereits bestehenden Dachorganisationen und Neugründungen zu verzeichnen. Diese Entwicklung führte bis 1994 dazu, dass das BSV an insgesamt 557 Empfängerorganisationen Beiträge ausbezahlte. Die PVK schätzt, dass höchstens 30–40 dieser Beitragsempfänger als «Dachorganisationen» bezeichnet werden können.

Empfehlung 1

Die PVK empfiehlt, dass der Bundesrat den Begriff der Dachorganisation definiert und die Übereinstimmung bezüglich des Kreises der Beitragsberechtigten zwischen Gesetz und Verordnung herstellt.

Weitgehende finanzielle Autonomie

Das BSV geniesst in finanzieller Hinsicht eine weitgehende Autonomie: Die Ausgaben für den Bereich des Artikels 74 IVG sind der Budgethoheit des Parlaments nur

indirekt unterstellt, indem das Parlament jährlich zwar über den globalen Beitrag des Bundes an die Invalidenversicherung beschliesst, nicht aber über einen Budgetposten «Beiträge gemäss Artikel 74 IVG». Diese Beiträge sind rechtlich gesehen Leistungen der Invalidenversicherung, welche vom BSV «verwaltet» werden. Es gibt in diesem Bereich keinen vom Parlament oder vom Bundesrat genehmigten detaillierten Voranschlag mit verbindlichen Vorgaben und auch keine Finanzplanung über mehrere Jahre hinweg.

Nun wären gerade das Budget und die Finanzplanung wirksame Instrumente der politischen Steuerung. Fehlen sie, droht der betreffende Bereich und mit ihm die entsprechende Verwaltungsorganisation sich einer an übergeordneten Zielvorstellungen (z. B. Regierungsrichtlinien, Legislaturziele) orientierten Steuerung zu entziehen.

Empfehlung 2

Die PVK empfiehlt, dass der Bundesrat den Vollzug des Artikels 74 IVG mittels eines jährlichen Voranschlags und einer mehrjährigen Finanzplanung steuert. Diese Steuerung müsste sich auf ein Konzept abstützen, welches die behindertenpolitischen Prioritäten festlegt.

Evaluation als Mittel zur frühzeitigen Erkennung von notwendigen Kurskorrekturen

Im Bereich der Invalidenversicherung besteht die Gefahr, dass sich infolge mangelnder Steuerung und Aufsicht Usancen verbreiten, welche später nur unter grossen Anstrengungen zu korrigieren sind.

Bundesrat und Verwaltung, aber auch den Leistungserbringern wäre gedient, wenn sie möglichst frühzeitig verlässliche Informationen über notwendige Kurskorrekturen erhielten. Diese Informationen könnten mittels Evaluationen gewonnen werden. Evaluatorische Arbeiten sind bestens geeignet, wissenschaftliche Grundlagen für die politische Steuerung zu erarbeiten. Das BSV sollte deshalb unter Beizug des Sachverständigen von Anbietern und Nachfragern ein Inventar der aktuellen und antizipierten Problemdimensionen für den Bereich des Artikels 74 IVG erstellen und deren Evaluierbarkeit abklären lassen.

Empfehlung 3

Die PVK empfiehlt, dass der Bundesrat den Vollzug des Artikels 74 IVG kontinuierlich und systematisch auswertet und beurteilt.

Steuerung der Angebotsentwicklung

Die Entwicklung des Leistungsangebotes im Bereich der privaten Behindertenhilfe wird nicht zentral gesteuert, sondern ist das Ergebnis einer Vielzahl von unkoordinierten Entscheiden auf verschiedenen Ebenen (Bund – Kantone – Gemeinden – private Organisationen). Die Steuerungsproblematik im Bereich der Invalidenhilfe gewinnt angesichts knapper werdender finanzieller Mittel an Bedeutung. Eine höhere Steuerbarkeit des Leistungsangebotes ist über den Weg einer vom Staat angeregten Koordination der öffentlichen und privaten Akteure unter sich zu erreichen.

Diese Koordination muss sich direkt auf die Dachorganisationen und über diese indirekt auf die unterstützten Einzelorganisationen erstrecken. In dem Masse, in dem die Einzelorganisationen neben Bundesmitteln auch Mittel bei den Kantonen und bei den Gemeinden beanspruchen, wie das heute in Einzelfällen bereits geschieht, muss die Vergabe von Bundesmitteln auch mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden abgestimmt werden.

Im Zusammenhang mit dem anzustrebenden Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung kommt der Koordination eine ganz zentrale Rolle zu. Namentlich soll Koordination beitragen zur

- Vermeidung von unnötigen Doppelspurigkeiten, sowohl bei den angebotenen Produkten wie auch bei den anbietenden Institutionen;
- Vermeidung von Mehrfachunterstützungen durch Bund, Kantone und Gemeinden;
- Erkenntnis von Lücken im Angebot: heute werden Bedürfnisse ausschliesslich über organisierte Interessen artikuliert; durch eine aktive Koordinationspolitik besteht die Möglichkeit, dass der Anbieter auch Bedürfnisse von wenig oder nichtorganisierten Behindertengruppen erkennen und befriedigen kann;
- Nutzung von Synergien: die Herstellung von Transparenz, die regelmässige Information darüber, was andere im gleichen Bereich tun, fördert das gegenseitige Lernen und führt so zu Qualitätsverbesserungen;
- Qualitätskontrolle durch die Aufsichtsbehörde auf der Basis von interorganisationalen Vergleichen.

Der Hauptaufwand für diese Koordination wäre bei den konzeptuellen Vorarbeiten für die Umstellung von der Input- zur Outputsteuerung zu verzeichnen. Ist dieser Wechsel auf der konzeptuellen Ebene zwischen Bund und Dachorganisationen sowie allenfalls auch mit Kantonen und Gemeinden einmal ausgehandelt und in einem Pilotprojekt erprobt, dann liesse sich ein wesentlicher Teil des Koordinationsaufwandes auf die einbezogenen Dachorganisationen delegieren. Der beim BSV verbleibende Koordinationsaufwand könnte durch eine geeignete Formalisierung der Abläufe eingeschränkt werden.

Empfehlung 4

Die PVK empfiehlt, dass das Bundesamt für Sozialversicherung sich bei der Mittelvergabe mit den Dachorganisationen auf der Grundlage eines gemeinsam ausgearbeiteten und vom Bundesrat genehmigten Konzeptes abspricht und koordiniert. Soweit auch Kantone und Gemeinden Unterstützungsbeiträge an private Behindertenorganisationen leisten, sind auch diese mit den Mittelvergaben des Bundes abzustimmen.

Reorientierung der Beziehungen zu den verwaltungsexternen Dritten

Der Vollzug des Artikels 74 IVG fand bisher auf der Grundlage folgender Prinzipien statt:

1. Die Beiträge werden auf Gesuch hin gewährt.
2. Die Beiträge sind nachschüssig geschuldet, werden also *ex post* gewährt.
3. Die Gewährung oder Nichtgewährung wird mittels Verfügung mitgeteilt.

Die PVK stellt diese Praxis in Frage, weil sie nachweislich unerwünschte Auswirkungen auf die Beziehung zwischen Verwaltung und Beitragsempfängern zeitigt:

– *Ungenügende Planungs- und Budgetierungsbasis:*

Die *ex post*-Finanzierung erschwert dem Beitragsempfänger unternehmerische Entscheide auf mittlere bis längere Dauer, weil er sich nicht auf eine sichere – wenn auch zeitlich beschränkte – Finanzhilfe der Invalidenversicherung verlassen kann.

– *Liquiditätsprobleme:*

Die *ex post*-Finanzierung kann finanziell wenig abgesicherte Beitragsempfänger in Liquiditätsprobleme stürzen und verursacht Mehrkosten, indem Überbrückungskredite aufgenommen und verzinst werden müssen. Verzögerungen bei der Behandlung des Gesuchs verschärfen das Problem.

– *Unbefriedigende Kontrollmöglichkeiten durch das BSV*

Auch für den Beitragsgeber ist die Praxis der *ex post*-Finanzierung heikel. Sie kann unter Umständen die unvoreingenommene Überprüfung und Infragestellung der Anspruchsberechtigung erschweren.

– *Steuerung durch das BSV*

Nur eine *ex ante*-Finanzierung erlaubt es dem BSV, das zu finanzierende Leistungsangebot zielgerichtet zu steuern. Sie ermöglicht, dass inhaltliche Fragen vor der Mittelvergabe geklärt werden müssen und dass konzeptuell abgestützte Prioritäten erstellt werden können.

– *Weniger Druck beim BSV*

Die Mitarbeiter des BSV stehen heute unter einem starken externen Druck, weil die hohen Pendenzenberge zu vielen Reklamationen und Vorstößen führen, die – in Konkurrenz zur Gesuchserledigung – von den gleichen Sachbearbeitern erledigt werden müssen.

– *Verfälschte Rechnung bei den Beitragsempfängern*

Wenn die Beiträge erst nachträglich ausbezahlt werden, werden die Rechnungsabschlüsse der Organisationen verfälscht, weil der Aufwand des vergangenen Jahres mit den Beiträgen aus früheren Jahren abgeglichen wird.

– *Verzögerte Beitragsanpassungen bei Angebotsschwankungen*

Wenn die Beiträge erst nachträglich auf Rechnungsstellung ausbezahlt werden, kann nicht unmittelbar auf Veränderungen des Leistungsangebotes einer Organisation reagiert werden: Bei einem Leistungsabbau führt dies zu einer befristeten Überfinanzierung der Organisation; ein Leistungsausbau führt zu einer zeitlichen Unterversorgung und zwingt die Organisationen zur Suche nach Fremdmitteln.

– Die Verfügung ist ein einseitiger Verwaltungsakt: die Verwaltung «verfügt» über den Beitragsempfänger und ist im Prinzip nicht auf dessen Zustimmung angewiesen. Die Verfügung ist folglich wenig geeignet, ein ausgeglichenes Partnerschaftsverhältnis zwischen Verwaltung und verwaltungsexternen Dritten zu begründen. Doch gerade im Bereich der Förderung privater Behindertenhilfe war der Gesetzgeber seinerzeit dezidiert der Meinung, der Staat könne und dürfe den Vollzug nicht alleine durchführen, sondern sei auf die Kapazitäten und Kompetenzen der privaten Behindertenhilfe angewiesen und müsse sich deren Kooperation sichern. Der Staat hat deshalb in diesem Bereich ein besonders wichtiges Verwirklichungsinteresse.

Eine Umstellung von *ex post*- auf *ex ante*-Finanzierungen würde beim Vollzug zu einer Veränderung der Abläufe führen:

ex post-Beiträge

- erstmaliges Gesuch mit Budget an BSV
- Prüfung und Genehmigung
- Leistungserbringung
- Abrechnung
- Revision
- Beitragsauszahlung

ex ante-Beiträge

- Gesuch mit Budget an BSV
- Prüfung und Genehmigung
- Beitragsauszahlung
- Leistungserbringung
- Revision, Berichterstattung
- Evaluation

Die wesentlichen Konsequenzen auf den Vollzug wären mithin:

- Die Beitragsempfänger erhalten das Geld vor der Leistungserbringung. Dies hat neben den bereits oben erwähnten, beabsichtigten Wirkungen für den Bund Zinsverluste, für die Empfänger Zinsgewinne zur Folge.
- Finanziert würden vertraglich vereinbarte Leistungen und nicht wie heute Stellen (bis zu 80 %) bei Behindertenorganisationen. Dies würde einerseits dazu führen, dass die privaten Organisationen für die Planung und Eingabe von Projekten über eigene Mittel verfügen müssten und diese Arbeiten nicht über Bundesmittel abgelten könnten. Andererseits sind mit diesem System auch Wettbewerb und damit Effizienzsteigerungen zu erwarten.

Ein konkretes Beispiel: nach dem heutigen System werden keine extern zu vergebenden Druckaufträge von Behindertenorganisationen finanziert, hingegen kann mit der Schaffung einer internen Druckerstelle mit einer Finanzierung von 80 Prozent gerechnet werden. Ein Systemwechsel hätte zur Folge, dass unter Wettbewerbsbedingungen diejenigen Organisationen den Zuschlag erhalten würden, die die geforderte Leistung mit den geringsten Kosten erbringen können. Dies unabhängig davon, ob im konkreten Beispiel Druckaufträge mit eigenem Personal ausgeführt oder extern vergeben werden.

- Die Beitragsempfänger hätten regelmässig über die Mittelverwendung zu berichten. Die im voraus vereinbarten Leistungen würden auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert. Damit würde das BSV über die wesentlichen Instrumente verfügen, die eine gezielte Steuerung der angebotenen Leistungen ermöglichen.

Ein solcher Wechsel hätte aber auch einen erheblichen Aufwand während der Umstellungszeit zur Folge

- Die Erarbeitung der konzeptionellen Grundlagen und der Organisationsaufbau würden vorübergehend zu einem erhöhten Ressourcenbedarf beim BSV führen.
- Die Rechnungen der IV würden während der Umstellungsperiode ansteigen, da sich *ex post*- und *ex ante*-Finanzierung überlagern würden.

Die PVK sieht kein gesetzliches Hindernis, im Vollzug des Artikels 74 IVG von der *ex post*- zur *ex ante*-Unterstützung überzugehen. Aus Gründen der Rechtsgleichheit müsste diese Umstellung allerdings für alle von der Invalidenversicherung geleisteten Unterstützungsbeiträge vorgenommen werden, also auch für den Artikel 73 IVG. Hingegen erscheint es nicht zwingend, eine solche Umstellung für alle Beitragsempfänger und auf den selben Zeitpunkt vorzunehmen. Es dürfte sich im Gegenteil aus organisatorischen und finanziellen Gründen eine wohlüberlegte Etapierung der Umstellung über mehrere Jahre hinweg empfehlen.

Empfehlung 5

Die PVK empfiehlt, dass der Bundesrat beim Vollzug des Artikels 74 IVG einen Wechsel vom heutigen System der nachschüssig geschuldeten Unterstützungsbeiträge zu einem System von im voraus entrichteten Pauschalbeiträgen auf der Basis von Leistungsaufträgen vornimmt.

Unterstützungsbeiträge nach Artikel 74 IVG: Subventionen oder Versicherungsleistungen?

Die PVK stellt in ihrer Untersuchung fest, dass in der Verwaltung nach wie vor unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, ob es sich bei den unter Artikel 74 IVG vergebenen Mitteln – nach Auffassung des Finanzdepartementes – um Subventionen oder aber – nach Auffassung des BSV – um Versicherungsleistungen handelt. Im ersten Fall würden die Mittelvergaben dem Subventionsgesetz und damit den darin vorgesehenen Bedingungen und Kontrollen unterstehen. Im Falle von Versicherungsleistungen würde das BSV über mehr Freiräume verfügen.

Empfehlung 6

Die PVK empfiehlt, dass der Bundesrat verbindlich klärt, ob es sich bei den Beiträgen nach Artikel 74 IVG um Subventionen oder um Versicherungsleistungen handelt. Er sorgt auf der Grundlage dieser Klärung für eine departementsübergreifende Kohärenz beim Vollzug von Artikel 74 IVG.

Neue Kontrollphilosophie notwendig

Das BSV legt heute das Hauptgewicht seines Kontrollaufwandes auf die Kontrolle der rechnerischen Richtigkeit und der Rechtmässigkeit. Das Hauptaugenmerk gilt demnach der Kontrolle der sogenannten INPUTS. Darunter ist die Kontrolle von Eignung und Fähigkeit des Personals, der Anzahl beschäftigter Personen, der Infrastrukturausstattung, des finanziellen Aufwandes usw. zu verstehen. In einzelnen Bereichen kontrolliert das BSV zudem die OUTPUTS (erbrachte Leistungen, Produkte).

Was hingegen nicht kontrolliert wird, sind Qualität und Wirkung dieser OUTPUTS. «Zweckmässigkeit», «Einheitlichkeit», «Gerechtigkeit» der Leistungserbringung lassen sich jedoch nur dadurch kontrollieren, dass das BSV bzw. die von ihm mit der Kontrolle beauftragten Instanzen die Qualität und Wirkung der unterstützten Dienstleistungen analysieren. Diese Aufgabe ist sehr viel anspruchsvoller als die bisher praktizierten INPUT- und OUTPUT-Kontrollen und setzt die Entwicklung einer neuen Kontrollphilosophie und neuer Methoden voraus.

Empfehlung 7

Die PVK empfiehlt, dass der Bundesrat das Hauptaugenmerk seiner Aufsicht im Bereich des Artikels 74 IVG auf die Kontrolle der Qualität und der Wirkung der von der IV unterstützten Leistungen richtet.

Der Arbeitsbericht der PVK ist bei der Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste, Parlamentsgebäude, 3003 Bern, Tel. (031) 322 97 44 erhältlich (in deutscher Sprache mit französischer Zusammenfassung).

8256

Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung) Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 9. November 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.08.1996
Date	
Data	
Seite	449-469
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 957

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.