

Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe

Die eidgenössische Invalidenversicherung (IV) richtet jährlich rund 150 Mio. Franken an Organisationen der privaten Behindertenhilfe aus. Sie finanziert damit Leistungen zur Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung mit, wie sie in Art. 74 IVG festgelegt sind. Die Modalitäten dieses Beitragssystems erfahren 2001 einen grundlegenden Wandel. Der vorliegende Beitrag orientiert über den Systemwechsel und die damit erzielten Wirkungen.



Edgar Baumgartner
Fachhochschule Nordwestschweiz



Beat Uebelhart
Fachhochschule Nordwestschweiz

Die IV kann sich an den Kosten für Leistungen gemäss Art. 74 IVG beteiligen. Dies ist jedoch nur bei sogenannten Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe vorgesehen, also bei national oder sprachregional tätigen Organisationen. Das mitfinanzierte Leistungsspektrum, das die Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung bezweckt, ist in Art. 108bis der Verordnung zur Invalidenversicherung (IVV) konkretisiert. Im Vordergrund stehen insbesondere drei Leistungsformen:

- Beratung und Betreuung von Invaliden oder deren Angehörigen
- Kurse für Invalide oder deren Angehörige
- Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invalider

Aktuell sind insgesamt 58 Dachorganisationen und mit diesen rund 500 weitere, primär lokal und regional tätige Behindertenorganisationen im Untervertragsverhältnis mit der Leistungserbringung betraut: sie gewähren 2006 knapp 180 000 Behinderten jährlich «Beratung und Betreuung» und bieten insgesamt 23 500 Kurse in den Sparten Freizeit- und Sport, Rehabilitation und Weiterbildung an. Die eingesetzten Arbeitsstunden zur «Unterstützung und Förderung der Eingliederung Behinderter», die u.a. Öffentlichkeitsarbeit oder die Förderung der Selbsthilfe umfassen, summieren sich auf über 770 000 Stunden.

Wie sich die Finanzierung dieser Leistungen seit dem Systemwechsel im Jahr 2001 verändert hat, welche Massnahmen und Zielsetzungen an-

gestrebt und welche Wirkungen auch tatsächlich erzielt worden sind, das sind die Themen der folgenden Ausführungen. Der Beitrag stützt sich hierbei auf eine breit angelegte Evaluation mit unterschiedlichen methodischen Zugängen. Neben einer Sekundäranalyse von Dokumenten und Controllingdaten, die im Rahmen des Vollzugs von Art. 74 IVG anfallen, bilden leitfadengestützte Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen des BSV und von Dachorganisationen eine zentrale Datengrundlage. Zusätzlich bezieht eine schriftliche standardisierte Befragung die Perspektive und die Erfahrungen sämtlicher Dachorganisationen mit ein.¹

Ausgangslage vor 2001

Bis Ende der 1990er Jahren konnten Behindertenorganisationen beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Gelder für jene Personalkosten beantragen, die aus Leistungen gemäss Art. 74 IVG entstehen. Schätzungsweise rund 600 verschiedene Organisationen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.² Diese so genannte Input-Finanzierung war jedoch mit einigen Nachteilen verbunden, wie eine Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerats von 1995³ aufzeigte: Als besonders prob-

¹ Die Befragung kann sich auf Angaben von 46 Dachorganisationen stützen, was einem Rücklauf von 79 Prozent entspricht.

² Vgl. Aegerter, Daniel (2001). Umstellung auf Leistungsverträge in der privaten Behindertenhilfe erfolgreich angelaufen. Soziale Sicherheit, (6), S. 336–340.

³ Vgl. Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (1995). Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung). Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 9. November 1995; Bern; EDMZ.

lematisch wird erwähnt, dass angesichts der grossen Zahl an Organisationen keine effiziente Kontrolle und letztlich auch keine Transparenz darüber gegeben ist, welche Leistungen mit den Beiträgen tatsächlich ausgelöst werden. Zudem ist zu vermuten, dass je nach Geschick oder Professionalisierungsgrad einer Organisation die Finanzierung unterschiedlich gut dotiert ist und daher zwischen grösseren und kleineren Organisationen, aber auch zwischen Sprachregionen unterschiedliche Finanzierungsgrade resultieren. Nach Ansicht der GPK des Ständerats agiert das BSV hierbei vor allem als Bewilligungsinstanz, ohne Einfluss auf die Ausrichtung der Leistungsangebote zu nehmen.

Angesichts dieser Situation sah die GPK des Ständerats Handlungsbedarf und formulierte die Perspektiven eines Systemwechsels: Die Transparenz über die Vergabe der Beiträge ist insgesamt zu erhöhen. Das Beitragssystem soll zudem am Bedarf der betroffenen Personen mit Behinderung (bedarfsorientiert) ausgerichtet und durch einen effizienten Einsatz der Geldmittel gekennzeichnet sein. Es braucht zusätzlich eine laufende und systematische Überprüfung der Qualität der Leistungen sowie von deren Wirkungen. Eine der zentralen Empfehlungen der GPK des Ständerats lautet, zu einer leistungsorientierten Steuerung in der Vergabe der Beiträge, die durch klare Prioritäten und Ziele des Bundesrats angeleitet wird, überzugehen.

Massnahmen des Systemwechsels

Den Kern des Systemwechsels und damit die Voraussetzung für die genannten Ziele bildet die Einführung von Leistungsverträgen. An die Stelle der Abgeltung von beantragten Personalkosten im bisherigen Regime treten neu Leistungsverträge mit einer Laufzeit von drei Jah-

ren. Darin sind die zu erbringenden Leistungen sowie die hierfür entrichteten Beiträge festgelegt. Vertraglich fixiert werden nur jene Leistungen, für welche die Dachorganisationen einen systematischen Bedarfsnachweis beibringen können. Als Vertragspartner sind nur noch Dachorganisationen zugelassen, während kleinere bzw. lokal oder regional tätige Organisationen keine direkte Vertragsbeziehung mit dem BSV eingehen können. Ihnen bleibt die Option, als Untervertragsnehmende einer Dachorganisation in der Leistungserbringung involviert zu sein.

Als weitere Massnahme wird per 2001 ein breit abgestütztes Controlling eingeführt: Die Leistungserbringenden haben Informationen über die tatsächlich erbrachten Leistungen sowie die Klientel zu erheben und regelmässig beim BSV einzureichen. Zudem sind die für den Betrieb nach Art. 74 IVG anfallenden Kosten detailliert und nach einer einheitlichen Gliederung zu erfassen und von den Dachorganisationen beizubringen.

Damit die gesetzlichen Ziele von Art. 74 IVG erfüllt werden können, muss eine gute Qualität des mitfinanzierten Angebots gewährleistet sein. Zu den neuen Pflichten für Leistungserbringende zählt daher auch die Erfüllung verschiedener Qualitätsauflagen. Diese umfassen, gegliedert nach Struktur-, Prozess- und Ergebnisebene, vor allem formale Aspekte der Leistungserbringung (z.B. Qualifikationsstandards des zuständigen Personals).

«Besitzstandsgarantie» als bedeutsame Weichenstellung

Es wären verschiedene Szenarien zur Initialisierung eines Systems denkbar, das im Kern mit Leistungsverträgen operiert. Dabei ist die grosse Herausforderung darin zu sehen, dass nunmehr neu mit den einzelnen Dachorganisationen die ein-

gekauften Leistungen sowie der hierfür vereinbarte Betrag vertraglich zu fixieren sind.

Diese Aufgabe wurde beim Übergang zum neuen System auf spezifische Art und Weise gelöst: Organisationen, welche bis anhin Leistungen erbracht haben, wurde eine «Besitzstandsgarantie» zugesichert. Mit anderen Worten, alle Organisationen erhalten auch im neuen System jenen Betrag zugesprochen, den sie vorher (im Referenzjahr 1998) bereits ausbezahlt bekamen.

Diese Entscheidung, die auch eine mögliche Alternative wie die öffentliche Ausschreibung eines Leistungsmandats ausschloss, bedeutete eine Weichenstellung mit einigen gewichtigen Folgen:

- Diese zugesicherten Beiträge haben gerade auch für kleinere Organisationen im Sinne einer Mitgift gewirkt und so den Anschluss an eine Dachorganisation ermöglicht.
- Mit dem Prinzip der «Besitzstandsgarantie» sind die IV-Beiträge ab dem Jahr 2001 praktisch vorgegeben. Eine eigentliche Berechnung der Beiträge, etwa als Produkt des Leistungsvolumens und eines spezifischen Berechnungsansatzes (z.B. pro Beratung), erübrigte sich dadurch. Das heisst aber auch, dass Leistungsvolumen und Finanzierung voneinander entkoppelt sind.
- Dies hat auch zur Konsequenz, dass für das BSV keine Notwendigkeit entstand, starken Einfluss auf das zu erbringende Leistungsangebot zu nehmen. Die Soll-Vorgaben in den neuen Leistungsverträgen entsprechen vielmehr – zumindest sofern ein Bedarfsnachweis vorliegt – wesentlich dem Leistungsvolumen von 1998.

Die Fixierung von Leistungsvorgaben und IV-Beitrag ist folglich weniger Ergebnis von Aushandlung oder Berechnung, sondern entspricht eher den Erfahrungen, Schätzungen und der Praxis der Beitragsvergabe nach altem System. Mögliche Un-

gleichbehandlungen der Organisationen und das Faktum, unterschiedliche Beiträge für vergleichbare Leistungen zu entrichten, sind folglich ins neue Beitragssystem übertragen und letztlich fortgeschrieben worden.⁴

Die Besitzstandsgarantie sorgt aber auch dafür, dass ein Grossteil der IV-Gelder gebunden ist. Spielräume in der Beitragsvergabe konzentrieren sich folglich auf zusätzliche Geldmittel, die jährlich für einen Leistungsausbau vorgesehen sind.

Die Wahrnehmung eines steuernden Einflusses durch das BSV

Eine der zentralen Zielsetzungen des neuen Beitragssystems ist die Einführung einer leistungsorientierten Steuerung. Das BSV soll demnach nicht mehr nur beantragte Finanzmittel bewilligen, sondern aktiv in die Ausrichtung des Leistungsangebots nach Art. 74 IVG eingreifen.

Diese Rolle als Steuerungsorgan entspricht jedoch keineswegs dem Selbstverständnis des BSV. Vielmehr zeigt sich in den verschiedenen In-

terviews, dass die Gewährleistung einer bedarfsorientierten und wirk-samen Leistungserbringung letztlich als Aufgabe der einzelnen Organisationen der Behindertenhilfe vor Ort betrachtet wird.

Folgerichtig sind bis heute praktisch keine korrigierenden und steuernden Eingriffe in der Beitragsvergabe seitens des BSV auszumachen. Insbesondere bleiben Umverteilungen zwischen den bestehenden Leistungsverträgen aus, und das BSV nimmt vor allem einen Kontrollauftrag wahr.

Die Gründe für diesen Rückzug sind vielfältig und nicht nur auf die «Besitzstandsgarantie» zurückzuführen. Vielmehr fehlt es auch an politischen Zielvorgaben und Prioritätensetzungen, welche die Einflussnahme auf Leistungsangebote durch das BSV legitimieren würde. Es gibt kein Gegengewicht zur durchaus vorhandenen Macht der Behindertenorganisationen, sich politisch gegen unliebsame Entscheidungen zur Wehr setzen zu können.

Hinzu kommt, dass es an systematischen und zentralen Informationen mangelt. Denn dem BSV fliessen

keine Daten darüber zu, welche Angebote notwendig bzw. was die Bedürfnisse der anspruchsberechtigten Menschen mit Behinderungen tatsächlich sind. Und auch die Wirksamkeit der einzelnen, Art. 74 IVG zugehörigen Leistungsangebote ist letztlich unbeantwortet. Damit fehlen im doppelten Sinn Entscheidungskriterien für eine wirkungsorientierte Steuerung der Leistungsangebote.

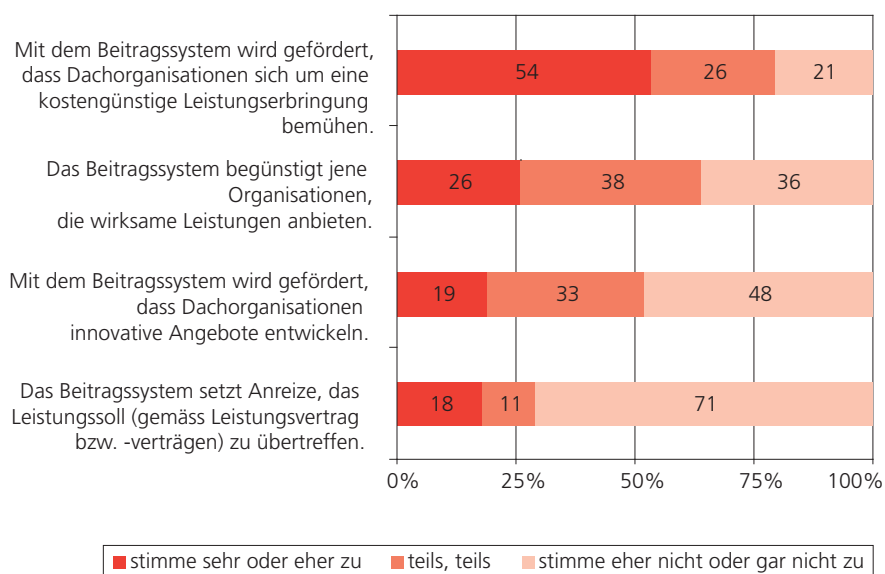
Wirkungen auf Behindertenorganisationen

Gegenüber dem alten Beitragssystem hat für die Dachorganisationen die finanzielle Planungssicherheit deutlich zugenommen. Es gilt nicht mehr, den BSV-Entscheid über die Abgeltung der beantragten Personalkosten abzuwarten. Vielmehr besteht für Vertragsnehmende mit Abschluss eines Leistungsvertrags die Gewähr, dass – sofern die vereinbarten Leistungen erbracht werden – über drei Jahre ein bestimmter Beitrag gesichert ist.⁵ In inhaltlich-strategischer Hinsicht hingegen präsentiert sich die Situation anders: Dass das BSV nur einen Kontrollauftrag wahrnimmt und gleichzeitig sehr viele und steuerungsrelevante Daten im Rahmen des Controllings einfordert, ist für die Vertragsnehmenden wenig nachvollziehbar.

Es mag daher wenig erstaunen, dass aus Sicht der Dachorganisationen keine klaren Anreize des Beitragssystems erkennbar sind. Nur eine Minderheit der VertreterInnen von Dachorganisationen ist der Mei-

Anreize des Beitragssystems aus Sicht der Dachorganisationen

G1



Quelle: eigene Darstellung

4 Zum Beispiel variiert der Anteil an den Kosten des Betriebs nach Art. 74 IVG, welche durch den IV-Beitrag gedeckt sind, zwischen den Leistungsverträgen von 25 Prozent bis zum Maximum von 80 Prozent.

5 Auf die ex-ante-Finanzierung ist zurückzuführen, dass 82 Prozent der befragten VertreterInnen von Dachorganisationen bejahen, dass das aktuelle Beitragssystem den Dachorganisationen in finanzieller Hinsicht ausreichende Planungssicherheit bietet (11 Prozent verneinen dies und 7 Prozent äussern sich mit «teils, teils»).

nung (vgl. Grafik G1), dass das Beitragsystem Organisationen mit wirksamen Leistungen begünstigt (26 Prozent Zustimmung), die Entwicklung von innovativen Angeboten fördert (19 Prozent) oder Anreize schafft, das Leistungssoll (gemäss Leistungsvertrag) zu übertreffen (18 Prozent). Mehr als die Hälfte der befragten Repräsentanten und Repräsentantinnen jedoch stimmen (eher) zu, dass sich Dachorganisationen dank des Beitragsystems um eine kostengünstige Leistungserbringung bemühen (54 Prozent Zustimmung).

Der Wandel der Modalitäten der Beitragsvergabe schlägt auch auf die unmittelbare Arbeit mit Personen mit Behinderung durch. Immerhin ein Drittel der befragten VertreterInnen von Dachorganisationen bejaht, dass unter den geltenden Rahmenbedingungen finanzielle Überlegungen fachlichen Erwägungen vorgehen (38 Prozent Zustimmung).⁶ Zumindest in Ansätzen ist erkennbar, dass Dachorganisationen sich deshalb gezwungen sehen, nicht-leistungsberechtigte Personen (gemäss IVG) anders als leistungsberechtigte zu behandeln (32 Prozent Zustimmung), oder aufwändige Leistungen nicht mehr anzubieten (32 Prozent Zustimmung).

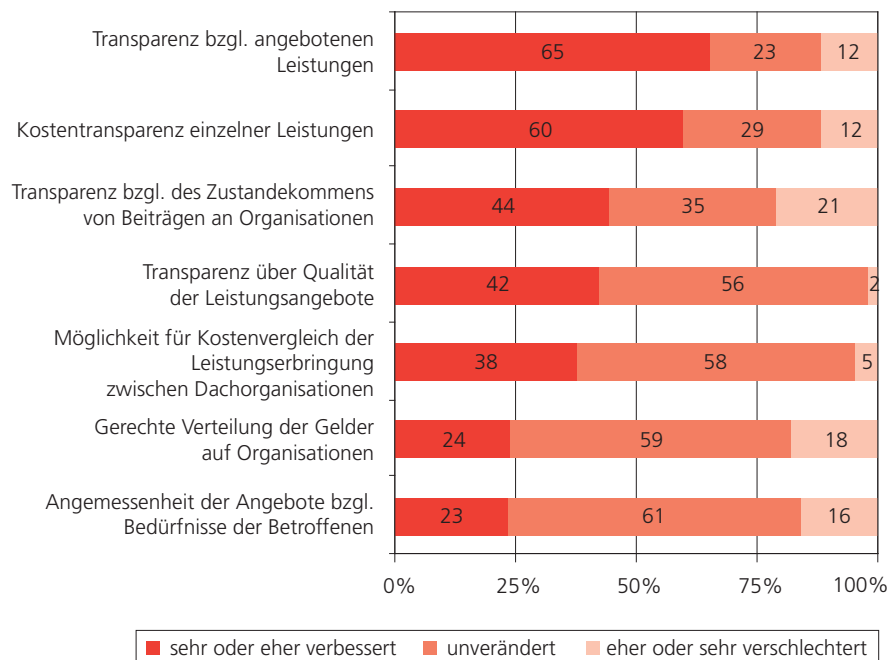
Bilanz

Angesichts dieser Ergebnisse fällt die Bilanz durchaus zwiespältig aus. Der Systemwechsel hat gegenüber der Praxis in den 1990er Jahren zweifellos einige wesentliche Verbesserungen gebracht: So hat die Durchsetzung des Prinzips, Beiträge nur an Dachorganisationen auszurichten, für eine Entlastung beim BSV gesorgt, da nunmehr nur noch knapp 60 Organisationen direkt Beiträge erhalten (gegenüber ca. 600 Organisationen im Jahr 1998). Zusammen

⁶ Weitere 30 Prozent der Befragten äussern sich mit «teils-teils», während 33 Prozent diesem Zusammenhang nicht zustimmen.

Bilanz aus Sicht der Dachorganisationen

G2



Quelle: eigene Darstellung

mit der Einführung eines Controlings ist es auch gelungen, insgesamt die Transparenz über die erbrachten Leistungen und deren Kosten zu verbessern. Die Fixierung der Beiträge im Rahmen von jeweils drei Jahren gültigen Leistungsverträgen hat zudem eine wirksame Kontrolle und Begrenzung der Kostenentwicklung ermöglicht. Grundsätzlich ist mit dem Systemwechsel ein Mechanismus in Kraft, der die Versorgung von Leistungen zur Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung mit Hilfe von Organisationen der privaten Behindertenhilfe gewährleisten kann.

Die Praxis der aktuellen Beitragsvergabe vermag jedoch nicht alle mit dem Systemwechsel intendierten Zielsetzungen zu erfüllen. So ist die Frage der Bedarfsorientierung letztlich an die Dachorganisationen delegiert, indem diese Anträge für neue Leistungen stellen und begründen. Systematische Informationen über die Bedürfnisse der Zielgruppe liegen der Vergabe der Beiträge jedoch

nicht zugrunde, vielmehr wird die Nachfrage mit Bedarf gleichgesetzt.

Eine laufende und systematische Überprüfung der Qualität und Wirkungen der nach Art. 74 IVG vorgesehenen Leistungen findet nicht statt. Zwar mögen sich einzelne Behindertenorganisationen in diese Richtung sehr bemühen, doch insgesamt herrscht die Meinung vor, dass die Nennung einer Leistung im Gesetz bereits deren «Zweckmässigkeit» garantiert.

Eine weitere Zielsetzung, nämlich der effiziente Einsatz von Geldmitteln, ist ebenfalls nur bedingt eingelöst. Denn die Kosteneffizienz ist zumindest kein Kriterium bei der Vergabe der Beiträge und angesichts der Einmaligkeit der Leistungen von einzelnen Dachorganisationen sind Kostenvergleiche praktisch verunmöglicht. In vielerlei Hinsicht ist eine Fortschreibung des Status quo festzustellen und eine leistungsorientierte Steuerung ist – ausser bei einem Leistungsausbau – als solche nicht erkennbar.

Diese Analyse bestätigen auch die Einschätzungen der Dachorganisationen selbst (vgl. Grafik G2). Im Vergleich zum alten System sieht eine Mehrheit der befragten VertreterInnen eine Verbesserung bei der Transparenz über die angebotenen Leistungen (65 Prozent sieht Verbesserung) und die Kosten der einzelnen Leistungen (60 Prozent). Noch in fast jeder zweiten Dachorganisation gibt es Zustimmung zur Aussage, dass eine höhere Transparenz über das Zustandekommen von Beiträgen an Organisationen (44 Prozent) oder die Qualität der Leistungsangebote (42 Prozent) erreicht worden ist.

Hingegen macht bereits eine Mehrheit der Befragten im neuen System keine Veränderung in den Fragen aus, ob ein Kostenvergleich zwischen Dachorganisationen nunmehr besser möglich ist (58 Prozent keine Veränderung), die Gelder gerechter verteilt sind (59 Prozent), oder ob das Leistungsangebot den Bedürfnissen der Betroffenen angemessener ist (61 Prozent).

Folgerungen

Die aktuelle Praxis, wie Gelder gemäss Art. 74 IVG gesprochen werden, stellt in verschiedener Hinsicht eine Verbesserung zur Situation dar, welche die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats noch Mitte der 1990er Jahre kritisiert hat. Ein Festhalten an der derzeitigen Praxis ist daher durchaus ein gangbarer

Weg. Allerdings hat ein Verzicht auf eine Steuerungsrolle seitens des BSV konsequenterweise die Aufhebung des Anspruchs auf eine bedarfsorientierte und wirkungsorientierte Versorgung zur Folge und würde einige Vereinfachungen bei den Datenerfordernissen im Rahmen des Controllings erlauben.

Eine alternative, zu favorisierende Stossrichtung ist es, sich wieder stärker an die beabsichtigte Neukonzeption des Beitragssystems anzulehnen. Wichtige Orientierungspunkte in der Leistungsversorgung wären dann die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung und die Wirksamkeit der einzelnen Leistungen. Eine hierauf basierende Steuerung ist jedoch voraussetzungsvoll und bedingt zumindest folgende Elemente:

- klare politische Vorgaben des Bundesrats zu Prioritäten und Wirkungszielen bei Leistungen nach Art. 74 IVG
- eine systematische und flächendeckende Erhebung der Bedürfnisse von Betroffenen
- eine Überprüfung der Wirksamkeit der einzelnen Leistungskategorien

Die Umsetzung dieser Elemente ist zweifellos komplex, aufwändig und kostenintensiv. Zudem erscheinen Bemühungen, der Wirksamkeit in der Steuerung der Leistungen insgesamt mehr Beachtung zu verschaffen, nur dann sinnvoll, wenn der Bundesrat klare Prioritäten setzt und eindeutige und messbare Wirkungsziele vorgibt. Aus Sicht der

Dachorganisationen lohnen sich diese Bemühungen: So erachtet es eine Mehrheit der befragten VertreterInnen von Dachorganisationen als wichtig, die Wirkung der erbrachten Leistungen bei der Vergabe von Beiträgen stärker zu gewichten (56 Prozent Zustimmung) und den Bedarf von Menschen mit einer Behinderung stärker zu berücksichtigen (72 Prozent).

Informationen:

Die Evaluation ist in der Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) in deutscher und französischer Version erschienen (www.bsv.admin.ch):

Baumgartner, Edgar; Uebelhart, Beat; Baur, Roland; Berger, Daniela; von Fellenberg, Monika; Lage, Dorothea & Wegener, Robert (2009). Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe nach Art. 74 IVG. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Baumgartner, Edgar; Uebelhart, Beat; Baur, Roland; Berger, Daniela; von Fellenberg, Monika; Lage, Dorothea & Wegener, Robert (2009). Évaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides visées par l'art. 74 LAl. Berne: Office fédéral des assurances sociales.

Edgar Baumgartner, Prof. Dr. phil., Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.
E-Mail: edgar.baumgartner@fhnw.ch

Beat Uebelhart, Prof., MPA, Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.
E-Mail: beat.uebelhart@fhnw.ch