



Invalidenversicherung

Wirtschaftlichkeitsprüfung der Subventionen an Werkstätten für die Dauerbeschäftigung von Invaliden

Das Wichtigste in Kürze

Die Werkstätten bieten den Invaliden die Möglichkeit, eine nützliche Tätigkeit auszuüben, die ihnen ein Einkommen verschafft.

Der Bund strebt mit der Subventionierung dieser Werkstätten nach einer besseren gesellschaftlichen Integration der Invaliden, aber - ganz im Sinne des Grundsatzes "Eingliederung statt Rente" - auch nach deren beruflicher Eingliederung. Die Unterstützung des Bundes erfolgt in Form von Investitionsbeiträgen (Errichtung, Ausbau und Erneuerung von Werkstätten) sowie von Betriebsbeiträgen für die zusätzlichen Betriebskosten, die den Werkstätten infolge der Beschäftigung Invaliden erwachsen. 1999 beliefen sich die Betriebsbeiträge, die das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 298 Werkstätten ausrichtete, auf insgesamt 317 Millionen Franken.

Im Jahr 2001 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Effizienz- und Wirksamkeitsanalyse dieser Subventionen durch. Die Analyse brachte zwar keine grundlegenden Fehler, aber gewisse Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten zu Tage. Sie lassen sich wie folgt beschreiben:

1. Erfüllen die erzielten Ergebnisse den Gesetzeszweck?

Die Subventionen verfolgen drei Hauptziele: Invaliden die Teilnahme an nützlichen Tätigkeiten ermöglichen, die ihnen gleichzeitig ein Einkommen verschaffen; den Werkstätten eine finanzielle Unterstützung bieten, mit der sie die Kosten decken können, die ihnen aus der Beschäftigung Invaliden erwachsen;

Wettbewerbsverzerrungen zwischen Werkstätten und Betrieben, die ausschliesslich Nichtinvalide beschäftigen, verhindern. Ein weiteres, indirektes Ziel besteht darin, die Eingliederung Invaliden im Sinne der zentralen Philosophie im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) zu fördern; das Gesetz gibt der beruflichen Eingliederung gegenüber der Ausrichtung einer Invalidenrente klar den Vorzug.

Die Analysen ergeben, dass die Subventionen des BSV an die Werkstätten einige unerwünschte Folgen haben.

- Das Subventionierungssystem verleitet die Werkstätten nämlich dazu, die Löhne der Invaliden tief anzusetzen. Die Subventionsbemessung beruht auf der theoretischen Berechnung der Kosten, die der Werkstätte aus der Beschäftigung Invaliden erwachsen. Der Lohn dient als Indikator für die von den Invaliden verursachten Kosten. Er wirkt sich demzufolge direkt auf die Höhe der Subvention aus, die ausgerichtet wird: je niedriger der Lohn der invaliden Person, das heisst, je eingeschränkter ihre Erwerbsfähigkeit infolge Invalidität, desto höher fallen die von ihr verursachten Kosten aus und dementsprechend höher sind auch die auf diese Weise berechneten Subventionen.
- Die Werkstätten erhalten wenig Anreiz, die Invaliden wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern: zum einen würden ihre Eingliederungsbemühungen im heutigen Finanzierungssystem nicht honoriert und zum andern sind die eingliederungsfähigen Invaliden typischerweise auch die produktivsten in der Werkstätte, die sie natürlich nicht verlieren möchte. Das BSV hat nun aber im Rahmen eines Pilotprojekts die Werkstättensubventionen mit einer Wiedereingliederungsprämie ergänzt.

2. Wie effizient sind die Subventionen?

Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz - das heisst des Verhältnisses zwischen ausgerichteter Subvention und erbrachter Leistung – kristallisieren sich folgende Mängel heraus:

- Der grösste Anteil der vom BSV ausgerichteten Subventionen entfällt auf die Betreuung Invaliden. Dem BSV fehlt es derzeit an Daten, um den optimalen Betreuungsgrad für die verschiedenen Werkstättentypen und Invaliditätsarten bestimmen zu können. Einige Ergebnisse entsprechen überhaupt nicht den Erwartungen, beispielsweise der hohe Betreuungsgrad in den Werkstätten mit den vergleichsweise produktiveren oder sogar sehr produktiven Invaliden, wobei nicht klar ist, ob dies als Hinweis auf eine gewisse Ineffizienz der

betreffenden Werkstätte zu werten ist oder nicht, die noch dazu grosszügig subventioniert wird. Zudem ermutigt das Finanzierungssystem die Werkstätten nur ungenügend zum Erzielen einer minimalen Rentabilität und die Subvention pro Invaliden, die an die kleinen Werkstätten ausgerichtet wird, ist vergleichsweise hoch.

- Das BSV führt gegenwärtig mit Pilotwerkstätten ein Finanzierungsprojekt durch. Die Subvention wird neu im Rahmen einer Leistungsvereinbarung aufgrund von Pauschalbeträgen festgelegt. Die Berechnung des Pauschalbetrags richtet sich für jede einzelne Werkstätte nach der bisherigen Leistung. Dieses System trägt das Risiko in sich, bisherige Ineffizienz zu belohnen. Die im Vollzug kostspieligeren Werkstätten erhalten heute eine höhere Subvention als die Werkstätten, die effizient waren, selbst dann, wenn alle übrigen Indikatoren identisch sind.

Wir möchten hervorheben, dass der Effizienzunterschied nur eine der Ursachen für die unterschiedliche Höhe der Subventionen ist. Auch das Invaliditätsprofil und der Invaliditätsgrad der beschäftigten Personen sowie die Art von Tätigkeiten, die in der betreffenden Werkstätte ausgeübt werden, spielen eine wichtige Rolle. Ein Leistungsvergleich zwischen den Werkstätten (*benchmarking*) sollte alle diese Faktoren berücksichtigen.

3. Erhalten die Werkstätten genügend Anreize zur Verbesserung ihrer Ergebnisse und ihrer Leistungen?

Auch in folgenden Bereichen wurden Verbesserungsmöglichkeiten geortet:

- Planung der Anzahl Werkstattplätze: sie fällt in die Zuständigkeit der Kantone und wird vom BSV gesteuert. Die Analysen ergaben, dass die Kantone nicht unbedingt die richtigen Informationen und Anreize erhalten, um eine angemessene Planung der Anzahl Werkstattplätze für Invalide planen zu können. Zudem wird bei dieser Planung die Qualität der Leistungen in den Werkstätten nicht ausreichend berücksichtigt.
- Qualitätssicherung: das BSV verwendet hauptsächlich formelle Kriterien zur Qualitätsbeurteilung. Der Qualitätsinhalt wird vom BSV nicht zwingend beurteilt.

Empfehlungen der EFK

Die Empfehlungen berücksichtigen auch die Ungewissheit über eine eventuelle Kantonalisierung der Subventionierung der Werkstätten im Rahmen des neuen Finanzausgleichs. Nachstehend die wichtigsten Empfehlungen an das BSV:

- Massnahmen ergreifen, um für die Werkstätten den Anreiz zum Ansetzen tiefer Löhne (Lohndruck) gegenüber den Invaliden zu verringern. Die Möglichkeit prüfen, ob die Finanzierung der Werkstätten vom Betreuungsaufwand für die Invaliden statt von deren Lohn abgeleitet werden könnte.
- Massnahmen ergreifen, um die Effizienz der Werkstättenfinanzierung zu steigern, zum Beispiel indem ein minimaler Rentabilitätsgrad festgelegt und zwischen den Werkstätten ein *Benchmarking* erhoben wird, um die leistungsstärksten unter ihnen zu bestimmen.
- Die Rolle des BSV bei der Planung des Werkstättenplatzbedarfs stärken.
- Bei der Zuteilung von (neu) subventionierten Arbeitsplätzen die Qualität der Leistungen der einzelnen Werkstätten stärker berücksichtigen.
- Möglichkeiten für eine systematischere Erfassung der Qualität der Leistungen in den einzelnen Werkstätten suchen.

2/2003

Originalversion in französisch