

Anreize verstärken: Leistungsauftrag Eingliederung

Anmerkung zur nächsten IV-Revision

Von Dr. iur. HANS-JAKOB MOSIMANN, Winterthur*

Résumé

«Réintégration autant que possible, rentes autant que nécessaire.» Lors de la 5e révision de la LAI, des mesures plus importantes devront être prises afin de réaliser cet objectif. Il s'agira de mandater, d'une part, l'AI pour que celle-ci assiste et conseille les personnes dès l'achèvement du deuxième mois d'incapacité de travail (mesures précoces). D'autre part, les offices AI devront recevoir des mandats de prestations (gestion administrative moderne).

Der zentrale Grundsatz der Invalidenversicherung (IV) lautet «Eingliederung vor Rente». Daraus ergibt sich als Auftrag der IV: *So viel Eingliederung wie möglich, so viel Renten wie nötig*. Die vierte Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) wurde am 21. März 2003 verabschiedet¹ und tritt am 1. Januar 2004 in Kraft². Sie bringt im Hinblick auf die erwähnte Zielsetzung wichtige Neuerungen, so unter anderem eine erweiterte Auftragsumschreibung der IV (Art. 1a), eine aktive Arbeitsvermittlung (Art. 18), regionale ärztliche Dienste (Art. 59), mehr interinstitutionelle Zusammenarbeit (Art. 68^{bis}) und die Möglichkeit von Pilotversuchen (Art. 68^{quater})³. Die fünfte IVG-Revision ist bereits in Vorbereitung. Sie sollte genutzt werden, um noch vermehrt die richtigen Anreize zu setzen, d.h., einerseits einen noch stärkeren Akzent auf die Eingliederung zu legen und andererseits, um auch im Bereich der IV vermehrt Instrumente moderner Verwaltungsführung einzusetzen.

* HANS-JAKOB MOSIMANN ist Mitarbeiter am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich.

¹ BBl 2003 2745 ff.

² AS 2003 3837 ff., 3853.

³ Vgl. auch: JOST GROSS, Die 4. IVG-Revision nach Abschluss der nationalrätlichen Beratung, SZS 2002 450 ff.

Eingliederung:

In der ernsthaften Diskussion um Probleme der Invalidenversicherung besteht ein Konsens über die zentrale Bedeutung von frühzeitigen Weichenstellungen, entweder hin zu Rehabilitation und Wiedereinstieg ins Erwerbsleben oder eben zu Chronifizierung und rentenbegründender Invalidität⁴. Man darf davon ausgehen, dass nach rund zwei Monaten anhaltender Arbeitsunfähigkeit eine solche Weichenstellung stattfindet: Hausärztin und Hausarzt attestieren weiterhin eine Arbeitsunfähigkeit für die angestammte Tätigkeit und veranlassen allenfalls spezialärztliche Abklärungen, um diagnostisch klarer zu sehen. Arbeitgeberseits besteht, soweit eine Krankentaggeldversicherung leistet, wenig Veranlassung, aktiv zu werden. Und die IV ist nicht nur weit weg – ihre Fachleute kennen den Fall gar nicht, denn die Vorstellung, die IV sei erst nach einem Jahr Arbeitsunfähigkeit überhaupt zuständig, ist weit verbreitet und führt dazu, dass sehr lange keine IV-Anmeldung erfolgt.

Hier und in diesem Zeitpunkt sollte der Hebel angesetzt werden, damit eine Standortbestimmung erfolgt und die versicherte Person kompetent beraten und begleitet wird. Dafür sind Arbeitgeber, Taggeldversicherung und Hausarzt je einzeln weder zuständig noch befähigt. Deshalb soll ihnen diese Dienstleistung von kompetenter Seite, nämlich der IV, zur Verfügung gestellt werden. Die IV ist nicht nur kompetent, diese Leistung zu erbringen oder zu vermitteln, sie hat auch das grösste Interesse, mit verhältnismässig geringem Aufwand in dieser Frühphase die ungleich grössere Belastung einer dauernden Rentenzusprache zu vermindern.

Gemäss Art. 1a IVG nach erfolgter vierter IVG-Revision sollen die Leistungen des IVG unter anderem «die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen *verhindern*, *vermindern* oder *beheben*». Am Auftrag, Invalidität zu verhindern, sollte im Rahmen der fünften IVG-Revision angeknüpft werden. Er ist zu konkretisieren und gesetzlich zu umschreiben. Dies könnte im zweiten Teil des Gesetzes (Förderung der Invalidenhilfe) folgendermassen erfolgen:

⁴ Statt vieler: ERWIN MÜRER, Systembedingte Hindernisse auf dem Weg zur Entscheidungsfindung in Fällen unklarer Kausalität zwischen Gesundheitsschaden und Invalidität in der IV, SZS 2002 399 ff.; ders., Die IV- und UV-rechtliche Auseinandersetzung mit psychischen Störungen – eine Zwischenbilanz, in: ders. (Hrsg.), Freiburger Sozialrechtstag 2002, Psychische Störungen und die Sozialversicherung – Schwerpunkt Unfallversicherung, Stämpfli Verlag, Bern 2002, 1–56, 38 ff. und 45.

I. Vorbeugende Beratung und Betreuung (*neu*)

Art. 71 Unterstützung der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben (neu)

¹ Die Invalidenversicherung unterstützt die Beratung und Betreuung von Personen, die länger als zwei Monate arbeitsunfähig (Art. 6 ATSG) sind, mit dem Ziel der raschen Wiedereingliederung ins Erwerbsleben.

² Sie kann finanzielle Anreize vorsehen.

³ Sie kann mit anderen Versicherungen Kostenbeteiligungen vereinbaren.

⁴ Das Bundesamt schliesst entsprechende Leistungsvereinbarungen mit IV-Stellen, anderen Versicherungen und geeigneten Privaten ab.

⁵ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Moderne Verwaltungsführung:

Nach geltendem Recht vollziehen die IV-Stellen das Gesetz unter der Aufsicht des Bundes. Ihre Geschäftsführung ist vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) periodisch zu überprüfen (Art. 64 IVG). Laut Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) übt das BSV die administrative und finanzielle Aufsicht unter anderem durch die Genehmigung der Stellenpläne mit der Einstufung des Personals (Art. 92^{bis} Abs. 2 lit. a IVV) und des Voranschlags der IV-Stellen (Art. 92^{bis} Abs. 3 IVV) aus.

Diese – auch im Rahmen der vierten IVG-Revision nicht wesentlich veränderte – Regelung ist das exakte Gegenteil von moderner Verwaltungsführung. Moderne oder «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» oder «New Public Management» – auch in einzelnen Bundesstellen praktiziert⁵ – orientiert sich an den Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns und operiert statt mit Detailbudget- und Stellenplanvorgaben (Inputsteuerung) mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets

⁵ Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 3535 ff.; vgl. auch ROLF JENZER, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge, Die Volkswirtschaft 5 (2002) 38 ff.

(Leistungs- oder Wirkungssteuerung)⁶. Die Erfahrungen auf Bundesebene gelten als erfolgreich⁷; entsprechende Neuerungen werden von der Praxis meist gut aufgenommen und wichtige Elemente wirkungsorientierter Verwaltungsführung gehören unterdessen vielerorts zum Alltag⁸.

In der IV sind die Voraussetzungen günstig, um von den Vorteilen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu profitieren: Die Zielsetzung der IV ist einfach und nachvollziehbar (so viel Eingliederung wie möglich, so viel Renten wie nötig); die Durchführung erfolgt dezentral durch die IV-Stellen, die nahe an der Kundschaft operieren, gleichartige Leistungen erbringen und bezogen auf ihre Wirkung miteinander vergleichbar sind. Die fünfte IVG-Revision sollte dazu genutzt werden, andernorts bewährte Instrumente der modernen Verwaltungsführung auch für die IV zu übernehmen. Anknüpfungspunkt bildet Art. 44 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010), der vorsieht, dass der Bundesrat für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge erteilen kann. In diesem Sinne müssten Art. 64 und 67 IVG folgendermassen angepasst werden:

C. Die Aufsicht des Bundes

Art. 64 IV-Stellen und Bundesamt für Sozialversicherung

¹ (unverändert)

² Das Bundesamt für Sozialversicherung schliesst mit den IV-Stellen Leistungsvereinbarungen ab und genehmigt gestützt darauf deren Globalbudgets.

³ Das Bundesamt sorgt für eine einheitliche Anwendung des Gesetzes.

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

⁶ Evaluationsbericht FLAG (zit. Fn. 5), 3543 f.; vgl. auch HANS-JAKOB MOSIMANN, *New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2000, 337–355, 339 f.

⁷ Evaluationsbericht FLAG (zit. Fn. 5), 3536.

⁸ Evaluationsbericht FLAG (zit. Fn. 5), 3544; vgl. zum Ganzen: HANS-JAKOB MOSIMANN, *„Fänsekiel gegen Laptop“ oder „Gemeinsinn gegen Marktlogik“?*, Skizze einer Wirkungsgelichte von New Public Management in der Schweiz, in: UWE SERDÜLT, THOMAS WIDMER (Hrsg.), *Politik im Fokus*, Festschrift für Ulrich Klöti, Verlag NZZ, Zürich 2003, 81–102.

Art. 67 Kostenvergütung

Die aus der Durchführung dieses Gesetzes im Rahmen einer rationell geführten Verwaltung entstehenden Kosten der IV-Stellen werden *im Rahmen der Leistungsvereinbarungen gemäss Artikel 64* von der Versicherung vergütet.

Inhalt der Leistungsvereinbarungen sind kurz- und mittelfristige Zielsetzungen und die Umschreibung entsprechender Kennzahlen. Zu denken wäre zum Beispiel an den Anteil der Rentenberechtigten an der Wohnbevölkerung (beziehungsweise dessen Entwicklung) oder an die Zahl erfolgreicher Eingliederungsmassnahmen; welche Grössen am besten geeignet sind, die erfolgreiche Auftrags Erfüllung anzuzeigen, ist im Dialog mit den Verantwortlichen der IV-Stellen herauszufinden. Im so umschriebenen Rahmen sind die IV-Stellen sodann frei, die ihnen per Globalbudget zugesprochenen Mittel möglichst zweckmässig einzusetzen.