

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 29. März 2011

224

GRG NR.	08	IN 51	303
---------	----	-------	-----

Interpellation von Max Brunner, Silvia Schwyter und Heidi Grau vom 8. Dezember 2010

„Ungenügende Berufsausbildung für beeinträchtigte Schülerinnen und Schüler“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Um die seit Jahren stark defizitäre Invalidenversicherung (IV) zu sanieren, hat der Bundesrat einen Sanierungsplan ausgearbeitet. Dieser Sanierungsplan umfasste als ersten Schritt die 5. IV-Revision, die seit Anfang 2008 in Kraft ist und mit dem Konzept „Eingliederung vor Rente“ zu einer Senkung der Anzahl neuer IV-Renten führen und damit das jährliche Defizit stabilisieren und die Verschuldung bremsen soll. Mit der 6. IV-Revision als weiterem Schritt soll eine nachhaltige Sanierung der Invalidenversicherung erreicht werden. Die 6. IV-Revision umfasst zwei Massnahmenpakete. Mit dem ersten Massnahmenpaket, der IV-Revision 6a, soll das per 2018 erwartete Defizit um die Hälfte reduziert werden. Das zweite Massnahmenpaket, die IV-Revision 6b, hat eine ausgeglichene Rechnung und eine Entschuldung der Invalidenversicherung zum Ziel. Die IV-Revision 6b beinhaltet eine Vielzahl von Massnahmen, darunter auch die mit der vorliegenden Interpellation angesprochene Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern.

Jetzige gesetzliche Regelung

Die berufliche Integration von Sonderschulabgängern erfolgt entweder über IV-Anlehren oder über praktische Ausbildungen nach den Richtlinien für die Praktische Ausbildung (PrA) der Fachkommission Berufliche Integration (INSOS) vom 31. Januar 2007. Dabei handelt es sich um niederschwellige Ausbildungen, welche sich nach den individuellen Ressourcen der Lernenden richten und die zumeist in geschützten Ausbildungsstätten oder Behinderten-Werkstätten durchgeführt werden. Das Ziel dieser Ausbildungen ist, dass die jungen Versicherten nach der Anlehre an einem ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz eingesetzt werden können. Hauptkriterium dafür, dass die Invali-

denversicherung die zusätzlichen Kosten übernimmt, die einer versicherten Person infolge Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung entstehen, ist die ausreichende wirtschaftliche Verwertbarkeit der Arbeitsleistung nach erfolgter Ausbildung. Für die Bewilligung einer zweijährigen IV-Anlehre wird gefordert, dass die Person nach der Ausbildung im freien Arbeitsmarkt ein monatliches Einkommen von mindestens Fr. 390.-- (Fr. 2.60 pro Stunde) erzielen kann.

Was die Ausbildungsdauer betrifft, so muss zwischen der Ausbildungsdauer und dem wirtschaftlichen Erfolg der Massnahme ein vernünftiges Verhältnis bestehen. Für IV-Anlehren und praktische Ausbildungen nach INSOS, die in speziellen Ausbildungsgruppen in Eingliederungsstätten beziehungsweise in geschützten Werkstätten zur Durchführung gelangen, gilt eine Ausbildungszeit von höchstens zwei Jahren. In den übrigen Fällen der Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte bezahlt die IV eine Ausbildungsdauer von bis zu sechs Monaten, sofern dies zu einer wirtschaftlich ausreichenden Leistungsfähigkeit, d.h. zu einem Einkommen von mindestens Fr. 2.60 / Stunde, führen wird. Die Richtlinien für die PrA INSOS halten zwar fest, dass die praktische Ausbildung zwei Jahre dauert, schreiben aber auch vor, dass je nach Situation, spätestens aber nach halber Ausbildungszeit eine Standortbestimmung erfolgen muss.

Bisherige Praxis der IV-Stellen

Bisher gewährten die IV-Stellen einer sehr grossen Mehrheit aller Sonderschulabgängerinnen und -abgänger eine zweijährige IV-Anlehre/PrA INSOS, welche Kosten von rund Fr. 80'000.-- (ohne Taggeld und Reisekosten) pro Jahr und Person verursachen. Gesamtschweizerisch begannen rund 600 Schulabgänger pro Jahr eine solche Ausbildung. Lediglich 15% von ihnen konnten nach Ausbildungsabschluss ohne ganze IV-Rente in die freie Wirtschaft integriert werden. Die übrigen rund 500 Versicherten verblieben trotz aufwendiger zweijähriger Ausbildung in einem geschützten Rahmen und benötigten eine ganze Rente.

Revidierte Praxis der IV-Stellen

Angeichts der hohen Kosten und des geringen Erfolgs der bisherigen Praxis der IV-Stellen bei der Zusprache von IV-Anlehren/PrA INSOS hat das Bundesamt für Sozialversicherungen die IV-Stellen angewiesen, die geltenden gesetzlichen Regelungen streng auszulegen. Diese strengere Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen hat zur Folge, dass IV-Anlehren/PrA INSOS, die im Sommer 2011 beginnen und bereits vor einem Jahr organisiert und zugesprochen wurden, nach einem halben Jahr Ausbildungsdauer daraufhin überprüft werden, ob sie weitergeführt werden können oder abgebrochen werden müssen. Für berufliche Ausbildungen mit Beginn im Sommer 2012, die jetzt in die Wege geleitet werden, werden die IV-Stellen nicht mehr pauschal mit Lehrbeginn IV-Anlehren/PrA INSOS für zwei Jahre zusprechen. Die IV-Stellen werden, unter Berücksichtigung der weiterhin zu beachtenden Anspruchsvoraussetzungen (Ausbildungs- bzw. Eingliederungsfähigkeit, Angepasstheit der Ausbildung an die Behinderung, Einfachheit und Zweckmässigkeit der Ausbildung), die IV-Anlehren/PrA INSOS stufenweise gewähren, d.h. zunächst für ein Jahr. Anschliessend wird geprüft werden,

ob eine Verlängerung um ein weiteres Jahr gewährt werden kann.

Regelung gemäss Vorlage IV-Revision 6b

Die im Rahmen der IV-Revision 6b geplanten Massnahmen zur Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern sehen vor, dass IV-Anlehren und PrA INSOS ausschliesslich in entsprechend qualifizierten Ausbildungsstätten durchgeführt werden. Vor allem aber werden die für die Zusprache einer IV-Anlehre/PrA INSOS nötigen Anforderungen an das später wahrscheinlich erzielbare Einkommen erhöht, um möglichst sicherzustellen, dass nach einer angemessenen Ausbildungsdauer ein wirtschaftlich relevantes Einkommen erreicht werden kann. So wird gemäss Vorlage inskünftig für die Bewilligung einer einjährigen Ausbildung ein - nach der Ausbildung zu erwartendes - Monatseinkommen von Fr. 855.-- und für die Bewilligung einer zweijährigen Ausbildung ein solches von Fr. 1'710.-- verlangt.

Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates zur IV-Revision 6b wird diese Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern zu Einsparungen bei der Invalidenversicherung von Fr. 50 Mio. pro Jahr führen. Der Kostentransfer auf die Kantone wird auf Fr. 20 Mio. pro Jahr für zusätzliche geschützte Arbeitsplätze und Ergänzungsleistungen geschätzt. Grund für den Kostentransfer ist die Tatsache, dass die IV-Anlehren/PrA INSOS durch die IV finanziert werden, die Tätigkeiten in einer geschützten Werkstätte oder einer Betreuungseinrichtung jedoch nicht. Wenn weniger Sonderschulabgängerinnen und -abgänger IV-Anlehren/PrA INSOS über die IV finanziert erhalten, müssen Kanton und Gemeinden umso mehr Betreuungseinrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (Tagesstruktur, Heimaufenthalt) bereitstellen und die Kosten dafür tragen.

Gemäss einer Schätzung des Amtes für AHV und IV werden im Kanton Thurgau jährlich zehn bis fünfzehn Personen von der Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern betroffen sein. Wenn diese Personen unmittelbar anschliessend an die obligatorische Schulzeit die Dienstleistungen von Betreuungseinrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (Tagesstrukturen, Heimaufenthalt) beanspruchen, was wahrscheinlich ist, entsteht ein jährlicher Mehraufwand für den Kanton oder die Gemeinden in der Grössenordnung von Fr. 1.5 – 3 Mio. für die Überbrückungszeit zwischen dem 16. Altersjahr und der Volljährigkeit. Mit Erreichen der Volljährigkeit entsteht der Anspruch auf eine IV-Rente sowie bei Bedarf auch auf Ergänzungsleistungen.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Der Regierungsrat hatte im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur IV-Revision 6b Einsicht in den erläuternden Bericht des Bundesrates zu dieser Revision. In diesem Bericht wird auch die vorgesehene Veränderung bezüglich der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern erläutert.
2. Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassung die im Rahmen der IV-Revision 6b vorgesehenen Massnahmen angesichts der finanziellen Schieflage der IV in den wesentlichen Zügen begrüsst. Er hat aber verlangt, dass die dadurch erfolgende

Kostenverlagerung vom Bund auf die Kantone im Rahmen des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) kompensiert werden muss.

Aus Sicht des Regierungsrates ist die von den IV-Stellen geplante Praxisänderung wie auch die gemäss IV-Revision 6b vorgesehene neue gesetzliche Regelung unter Berücksichtigung der hohen Ausbildungskosten und der mit bisher 15% tiefen Erfolgsquote der IV-Anlehren/Pra INSOS vertretbar. Der Regierungsrat geht dabei davon aus, dass die Ausbildungsentscheide der IV-Stellen mit Augenmass erfolgen und dass im Zweifel für und nicht gegen eine IV-Anlehre entschieden wird.

3. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und der im Rahmen der IV-Revision 6b vorgeschlagenen Massnahmen besteht kein Anlass für eine kantonale Regelung. Eine solche würde zudem der angestrebten Harmonisierung bei den Kantonen zuwiderlaufen. Wenn die Fachleute der IV im Einzelfall zum Ergebnis kommen, eine IV-Anlehre/PrA INSOS mache wenig Sinn, soll der Kanton dies akzeptieren und keine gegenteiligen Massnahmen organisieren und finanzieren.

Festzuhalten ist, dass auch unter der aktuell geltenden Regelung nicht jede Erstausbildung nach IVG mindestens zwei Jahre dauert. Gemäss Randziffer 3020 des Kreisschreibens über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art (KSBE) vom 1. Januar 2010 dauern IV-Anlehren/PrA INSOS, die in speziellen Ausbildungsgruppen in Eingliederungsstätten beziehungsweise in geschützten Werkstätten zur Durchführung gelangen, *höchstens* zwei Jahre. Die Richtlinien für die PrA nach INSOS gehen zwar grundsätzlich von einer Ausbildungsdauer von zwei Jahren aus, sehen aber eine Standortbestimmung spätestens nach halber Ausbildungszeit vor und lassen damit einen vorzeitigen Ausbildungsabbruch zu.

4. Wie weiter vorne ausgeführt, werden die von der Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern betroffenen Personen früher als bisher in die Strukturen der Wohn- und Beschäftigungseinrichtungen gelangen. Die von den Interpellanten genannten Einrichtungen bieten jedoch primär ein Ausbildungsangebot für weniger stark beeinträchtigte Personen mit Behinderung an. Sie dürften deshalb von der neuen Regelung nicht besonders betroffen sein. Insoweit sie dennoch betroffen sind, muss von ihnen verlangt werden können, dass sie sich den Gegebenheiten anpassen. Diese Institutionen arbeiten eng mit der IV und dem kantonalen Fürsorgeamt zusammen. Es besteht daher kein Anlass, diese Institutionen zusätzlich zu unterstützen.
5. Der Regierungsrat ist, wie auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur IV-Revision 6b, der Ansicht, dass die neue Regelung nicht im Widerspruch zu Art. 8 der Bundesverfassung steht. Nach Art. 16 Abs. 1 IVG hat die Ausbildung den Fähigkeiten der versicherten Person zu entsprechen. Wenn die Fähigkeiten der versicherten Person wegen ihrer Behinderung so stark beeinträchtigt sind, dass ihre Aussichten auf dem freien Arbeitsmarkt sehr gering sind, muss dieser Personen-Gruppe eine Beschäftigungsmöglichkeit im geschützten Rahmen offen stehen. Dies ist unverändert gewährleistet.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach