

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Oktober 2013

Nr. 2013/1984

KR.Nr. A 130/2013 (VWD)

**Auftrag Felix Lang (Grüne, Lostorf): Standesinitiative zur Wiedereinführung von erstmaligen beruflichen Eingliederungsmassnahmen (EBM) für Behinderte mit Anspruch auf eine Vollrente (03.07.2013);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Standesinitiative einzureichen, in welcher der Bundesgesetzgeber aufgefordert wird, die seit Frühjahr 2011 geänderte Praxis der IV rückgängig zu machen. Wie zuvor soll für die Bewilligung einer EBM danach ein Einkommen von mindestens 10 % (und nicht 25 %) des Referenzlohnes möglich sein

2. Begründung

Im Frühjahr 2011 hat die IV die Praxis für EBM markant geändert. Neu muss ein behinderter Mensch nachweisen können, dass sein Einkommen durch eine EBM soweit gesteigert wird, dass eine IV-Rentenreduktion daraus resultieren kann. Die Invalidenversicherung hat diese Schwelle von 10 % auf 25 % des Referenzlohnes angehoben, weil ein Stundenlohn von ca. 6 Franken eine Rentenreduktion um 25 % für die IV bewirken kann. Damit sind faktisch alle Behinderten mit einem nicht zu verändernden Anspruch auf eine Vollrente (Behinderungsgrad 70 – 100 %) dem Recht auf eine adäquate berufliche Ausbildung beraubt und somit diskriminiert. Dies kommt einem Wortbruch im Zusammenhang mit der NFA-Volksabstimmung gleich, bei der gegenüber Behinderten-Organisationen immer wieder betont wurde, dass dadurch die Leistungen für Behinderte nicht beschnitten würden. Die Praxisänderung stellt zudem eine Kostenverlagerung vom Bund zu den Kantonen (nach RRB 2011/1249 für den Kanton Solothurn jährliche Mehrkosten von 2 bis 3 Mio. Franken) dar.

Für Jugendliche mit einem zu erwartenden Stundenlohn von weniger als $\frac{1}{4}$ eines normalen Lohnes, d.h. zukünftige Vollrentnerinnen bzw. -rentner, besteht keine Berufsausbildungsmöglichkeit mehr, weil dieses Segment keine Rentenreduktion bei der IV bewirkt und vorerst keine Platzierung im ersten Arbeitsmarkt abzusehen ist. Aus Erfahrung der VEBO-Verantwortlichen sind es diese Menschen, die auf eine professionell begleitete Berufsausbildung angewiesen sind. Nur dadurch ist es möglich, dass diese Menschen später Einzug in die Arbeitswelt halten und nicht in einer Tagesstätte (ohne eigenes Einkommen) beschäftigt werden, in der sie oft unterfordert sind. Die Tagesstätte ist zudem wesentlich teurer als ein Arbeitsplatz in einer "geschützten Werkstätte". Ohne EBM steigen somit die Folgekosten markant. EBM wirken finanziell positiv, auch wenn dadurch keine Rentenreduktion erreicht wird, und sie erhöhen die Wertschätzung und somit Lebensqualität der betroffenen Menschen.

Der Kanton Solothurn hat zudem als Standortkanton der VEBO Genossenschaft als schweizweit grösster Anbieter für berufliche Massnahmen der Invalidenversicherung ein zusätzliches Interesse, dass diese IV-Praxis rückgängig gemacht wird. Die VEBO hat bereits einen markanten Einbruch der Lernenden zu verzeichnen, womit auch der Verlust von sehr wichtigem Know-how einhergeht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Seit dem Frühjahr 2011 wird auf Grund des IV-Rundschreibens Nr. 299 die Erwirtschaftung von 2.55 Franken als festes Mass für eine Zusprache einer erstmaligen beruflichen Ausbildung (ebA) im Sinne einer IV-Anlehre oder einer praktischen Ausbildung nach INSOS (Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung) festgesetzt.

Konkret bedeutet dies, dass IV-Anlehren inkl. praktischer Ausbildungen nach INSOS von nun an einheitlich für ein Jahr zugesprochen werden sollen. Ergibt die gemeinsam mit dem Ausbildungsbetrieb und der jugendlichen Person in Ausbildung durchgeführte Standortbestimmung gegen Ende des ersten Ausbildungsjahres, dass gute Aussichten bestehen auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass, soll die Ausbildung um ein zweites Jahr verlängert werden. Ebenso kann das zweite Ausbildungsjahr zugesprochen werden, wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann, auch wenn diese vorerst noch nicht rentenbeeinflussend ist.

Dabei wird geregelt, dass die Zusprache des zweiten Ausbildungsjahres nach dem ersten Ausbildungsjahr überprüft und neu eingeschätzt wird. Dies gilt ausschliesslich für die Menschen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung, denen es nicht möglich ist, eine eidgenössisch anerkannte Ausbildung (Attestausbildung oder Eidg. Fähigkeitszeugnis EFZ) zu absolvieren.

Die Zusprache des ersten Jahres mit 2.55 Franken beschreibt einen niederschweligen Eintritt und eine darin erwartete Leistungsfähigkeit von 10 %. Die Zusprache eines zweiten Jahres erfolgt, wenn dieser Betrag weiterhin erwirtschaftet und eine Integration der Person mit gesundheitlicher Einschränkung in den ersten Arbeitsmarkt perspektivisch, also nicht unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung, umgesetzt werden kann bzw. eine Rentenreduktion aus der Erwerbsfähigkeit heraus zu erwarten ist. Im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) wird festgehalten, dass eine (mögliche) Erwerbsfähigkeit im Grundsatz eine Voraussetzung für die Zusprache von Eingliederungsmassnahmen ist. Im Weiteren ist die IV nach Art.16 IVG lediglich für die behinderungsbedingten Mehrkosten zuständig. Dabei soll die versicherte Person die Unterstützung erhalten, welche für den Erhalt und je nach dem auch für die Steigerung der Erwerbsfähigkeit notwendig ist. Wird eine angepasste Ausbildungsmassnahme im ersten Arbeitsmarkt gefunden, die den Bedürfnissen der versicherten Person entspricht und innerhalb dieser sie nachhaltig gefördert wird, kann eine Ausbildung in einer Institution hinfällig werden und die behinderungsbedingten Mehrkosten fallen deutlich bescheidener aus. Sie sind mit den Ausbildungskosten einer Person ohne Leistungseinschränkung vergleichbar.

3.2 Zum Institut der Standesinitiative

Der vorliegende Auftrag fordert die Einreichung einer Standesinitiative, in welcher der Bundesgesetzgeber aufgefordert werden soll, die seit Frühjahr 2011 geänderte Praxis der IV rückgängig zu machen. Diese stützt sich auf ein Rundschreiben der IV.

Nach Artikel 160 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Gegenstand solcher Initiativen können Regelungen sein, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen. Gemäss Artikel 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) kann entweder ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung oder ein Vorschlag, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, Gegenstand einer Standesinitiative bilden. In Frage kommt namentlich der Erlass von gesetzlichen Regelungen (Artikel 22 ParlG).

Mit der vorgeschlagenen Standesinitiative würde also der Bundesversammlung beantragt, eine Materie, die derzeit in einem Rundschreiben der IV thematisiert wird, neu auf Bundesgesetzesebene zu regeln. Aus unserer Sicht handelt es sich vorliegend um ein Änderungsanliegen auf der Stufe der operativen Umsetzung, welchem daher die Gesetzeswürdigkeit fehlt und welches daher nicht auf Bundesgesetzesebene zu regeln ist.

Die Standesinitiative erweist sich damit als ungeeignetes Instrument zur Umsetzung des dem Auftrag zu Grunde liegenden Anliegen.

3.3 Erwägungen zum Anliegen des Auftrags

Die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit einer gesundheitlichen Einschränkung ist eine wichtige und dauernde sozialpolitische Aufgabe. Sie beginnt damit, dass Jugendliche, wenn immer möglich, im ersten Arbeitsmarkt ausgebildet werden, um die Chance zu erhalten, im Berufsleben Fuss zu fassen. Sie sind bereits in der Ausbildung näher am ersten Arbeitsmarkt und haben eine grössere Chance, später im ersten Arbeitsmarkt ihren Lebensunterhalt selbständig verdienen zu können. Dies im Gegensatz zu einer möglichen Institutionalisierung in geschützten Werkstätten.

Diese Form der Ausbildung wird „Supported Education“ genannt. Die Förderung solcher Modelle liegt in der Strategie der IV. Sie bedingt eine professionelle Begleitung der Auszubildenden und der Arbeitgeber mittels Coaching, Stützkursen, Kriseninterventionen und Beratung.

Müssen Ausbildungen im geschützten Rahmen stattfinden, besteht die IV auf regelmässigen Praktika im ersten Arbeitsmarkt, damit entsprechende Einschätzungen zur Arbeitsmarktfähigkeit vorgenommen werden können. Sind diese positiv, steht einem zweiten Ausbildungsjahr nichts im Wege. Die versicherte Person ist nach dem ersten Jahr ausreichend für die „geschützte Werkstätte“ ausgebildet. Das zweite Jahr dient zu einer positiven Entwicklung, welche die perspektivische Erwerbsfähigkeit im ersten Arbeitsmarkt und / oder ein rentenreduzierendes Einkommen fördert. Die Anbieter werden dazu angehalten, dass sie das zweite Ausbildungsjahr nach Möglichkeit im ersten Arbeitsmarkt durchführen.

Damit die Integration optimal verläuft, werden Synergien genutzt und auch die Vorbildung der Menschen mit gesundheitlicher Einschränkung berücksichtigt. Dazu findet eine rege Zusammenarbeit zwischen der IV und der SEK I Stufe bzw. dem Volksschulamt (VSA) statt. Eine optimale Vorbereitung auf Sek I Stufe ist wichtig, damit die Ausbildung von zwei Jahren möglichst gewährleistet werden kann und die IV nachhaltig und optimal die Ausbildung mit daraus resultierender Erwerbsfähigkeit gestalten kann. Die Ausbildungsreife ist die Grundvoraussetzung für eine Ausbildung. Die angepassten Verfahrensabläufe wurden im Rahmen des Leitfadens Sonderpädagogik im September 2013 in die Vernehmlassung gegeben.

Ebenso müssen auf Sek II - Stufe förderorientierte Modelle für den ersten Arbeitsmarkt entwickelt werden. Ausbildungsinstitutionen, die für die Ausbildung von jungen Versicherten Angebote entwickeln, die sich in Richtung (Teil-) Ausbildungen im ersten Arbeitsmarkt orientieren und sich somit durch ein fortschrittliches Angebot auszeichnen, werden von der IV als Anbieter gerne berücksichtigt und rege genutzt. Der Neuaufbau eines solchen Know-hows durch den Anbieter bedingt einen intensiven Austausch des Anbieters mit den Arbeitgebern im ersten Arbeitsmarkt und setzt Innovationskraft, Flexibilität und Mut zur Veränderung voraus.

So bietet die Migros Genossenschaft Aare seit diesem Jahr sieben Supported Education Ausbildungsplätze im Attest- und EFZ-Bereich für Jugendliche mit gesundheitlichen Einschränkungen an. Die Genossenschaft „Band“ in Bern unterstützt in Zusammenarbeit mit der IV sowohl die Jugendlichen wie den Arbeitgeber mit einem Case Management. Die IV-Stelle Solothurn ist an diesem Projekt mitbeteiligt. Auch Solothurner Institutionen wie z.B. die Stiftung Solodaris oder die hauswirtschaftliche Ausbildungsstätte Hohenlinden sind wichtige strategische Partner der IV-

Stelle Solothurn. Gemeinsam werden neue, zeitgemässe Angebote entwickelt und Synergien genutzt – immer mit dem Augenmerk auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Das Erwerbseinkommen, welches zukünftig erwirtschaftet werden kann, unterliegt nicht der Einschätzung der IV, sondern entspricht dem vom Arbeitgeber in Relation zur Leistung angebotenen Lohn, der mit dem Erwerb von Berufserfahrung entsprechend gesteigert und angepasst werden kann. Dies bedeutet für Menschen mit einer gesundheitlichen Einschränkung Wertschätzung und Lebensqualität, in dem sie als vollwertige Mitglieder unserer Gesellschaft mit eigenständiger Lebensführung auch in die marktwirtschaftlichen Bewegungen eingebunden werden. Der Paradigmenwechsel besteht darin, dass diese Jugendlichen zukünftig nicht mehr in ihrer überwiegenden Mehrheit institutionell Beschäftigte mit einer vollen IV-Rente sein werden, sondern Erwerbstätige ohne Rente oder mit einer Teilrente, welche jederzeit auf die Unterstützung der IV-Coaches zählen können, wenn dies notwendig wird.

Diejenigen Personen, welche eine 1:1 Betreuung benötigen, können nicht im ersten Arbeitsmarkt integriert werden, da die notwendige Betreuung die Möglichkeiten der Arbeitgeber übersteigt. Hier greifen die Angebote der geschützten Werkstätten bzw. Tagesstätten, welche die notwendige professionelle Begleitung und Anleitung dieser Menschen gewährleisten und ihnen sinnhafte Tätigkeiten anbieten. Auch hier ist die IV eingebunden, indem sie ein Jahr IV-Anlehre finanziert, wenn die Erwirtschaftung von mindestens 2.55 Franken/Stunde möglich ist. Im Weiteren kann die IV eine Einarbeitung von einem halben Jahr zusprechen, wenn dies für die zukünftige Tätigkeit von der Werkstätte als notwendig erachtet wird. Insbesondere ist dies dann denkbar, wenn es dem geschützten Werkstattanbieter nicht möglich ist, im Sinne der normalen Einarbeitung an einen zukünftigen betreuten Arbeitsplatz diese Aufgabe selber wahrzunehmen.

3.4 Fazit

Aus formeller Sicht erscheint uns die Standesinitiative zur Umsetzung des dem Auftrag zu Grunde liegenden Anliegens als nicht geeignet.

Inhaltlich können unsere Überlegungen wie folgt zusammengefasst werden:

Die Ausbildung von Menschen mit gesundheitlicher Einschränkung findet statt und wird, begründet aus dem sozialpolitischen Zeitgeist heraus, vermehrt im ersten Arbeitsmarkt und mit wirkungs-orientierter Optik umgesetzt. Die Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen werden ihren Fähigkeiten entsprechend gefördert und mit Hilfe der IV optimal nach ihren Bedürfnissen platziert. Diese Stossrichtung bedeutet mehr Eigenständigkeit für die betroffenen Personen und weniger Kosten für Bund und Kantone für Ergänzungs- und Rentenleistungen sowie geschützte Arbeitsplätze.

Die IV-Stelle Solothurn verzeichnet seit Jahren steigende Zahlen im Bereich der erstmaligen beruflichen Ausbildung. Die Tendenz bewegt sich jedoch weg von den Ausbildungen im geschützten Rahmen - hin zu Direktplatzierungen im ersten Arbeitsmarkt. Dabei arbeitet die IV vermehrt und eng mit Institutionen zusammen, die neue, innovative Produkte in diesem Segment erarbeitet haben.

Die Arbeitsmarktorientierung bewirkt, dass ein volkswirtschaftlich wichtiger, aber auch sozial bedeutender Schritt in Richtung Inklusion gemacht werden konnte. Diese positive Entwicklung wurde durch die wirkungsorientierte Praxis der IV angestossen und hat zu Gesprächen und Optimierung von Inhalten und Schnittstellen zwischen der IV und den zuständigen kantonalen Behörden geführt. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat zudem mit den IV-Stellen und externen Partnern (u.a. INSOS) die Erfahrungen der letzten zwei Jahre reflektiert und Empfehlungen ausgearbeitet, die in einem nächsten Schritt im Rahmen der gesetzlichen Rah-

menbedingungen konkretisiert werden sollen. Dieser Prozess soll im Lichte der obigen Ausführungen abgewartet werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration (GK-Nr. 2013-3176)
Invalidenversicherungs-Stelle des Kantons Solothurn
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat