

Interpellation Gadiant-Walenstadt (14 Mitunterzeichnende) vom 29. November 2010

Kosten verschieben auf Kosten von Sonderschülerinnen und -schülern

Schriftliche Antwort der Regierung vom 25. Januar 2011

Martina Gadiant-Walenstadt erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 29. November 2010 einerseits nach der Strategie der Invalidenversicherung (IV) bei den IV-Anlehren und den Kriterien für die Kostengutsprachen der IV für die ein- bzw. zweijährige IV-Anlehre. Andererseits erkundigt sich die Interpellantin, wie die Regierung die Reformen der IV und die daraus voraussichtlich anfallenden Kostenfolgen für den Kanton beurteile.

Die Regierung antwortet wie folgt:

- A. Seit Anfang 2008 ist die 5. IV-Revision in Kraft. Mit dem ihr zu Grunde liegenden Konzept «Eingliederung vor Rente» soll die Anzahl neuer IV-Renten gesenkt werden. Diese Revision war der erste Schritt des Sanierungsplans für die Invalidenversicherung. Daneben hat das Parlament eine befristete Zusatzfinanzierung verabschiedet. Die 6. IV-Revision ist ein weiterer Schritt zur längerfristigen Stabilisierung der Ausgaben der IV. Ein erstes Massnahmenpaket zur 6. IV-Revision ist im Februar 2010 vom Bundesrat verabschiedet worden und umfasst vier Kernpunkte: Eingliederungsorientierte Rentenrevision, Neuregelung des Finanzierungsmodus, Erwerb von Hilfsmitteln sowie Assistenzbeiträge.

Das zweite Paket (IV-Revision 6b) beinhaltet acht Massnahmen:

- Einführung eines stufenlosen Rentensystems;
- Prävention und verstärkte Eingliederung;
- Änderungen bei der Kinderzusatzrente;
- Neue Regelung für Reisekosten;
- Effizientere Ausgestaltung der beruflichen Integration von Sonderschülern (IV-Anlehre);
- Verstärkte Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs;
- Begrenzung der IV-Beiträge an Organisationen der Behindertenhilfe;
- Einführung von einem Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts.

Gemäss erläuterndem Bericht zur IV-Revision 6b beginnen jährlich rund 600 Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit Behinderung in der Schweiz eine IV-Anlehre. Dabei handelt es sich um eine niederschwellige Ausbildung, die sich nach den individuellen Ressourcen der Lernenden richtet. Die IV-Anlehren werden zumeist in geschützten Ausbildungs- und Werkstätten durchgeführt. Die Kosten pro Ausbildungsplatz betragen durchschnittlich 80'000 Franken pro Jahr und Person (ohne Kostenanteil IV, Taggeld und Reisekosten). Hauptkriterium für die Kostengutsprache der IV für eine IV-Anlehre ist die ausreichende wirtschaftliche Verwertbarkeit der Arbeitsleistung nach erfolgter Ausbildung. Ziel der Ausbildung ist, dass die Absolventinnen und Absolventen nach der Anlehre an einem ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz eingesetzt werden können. Tatsächlich können von den Absolventinnen und Absolventen aber lediglich etwa 15 Prozent ohne ganze Rente in die freie Wirtschaft integriert werden. Die übrigen 500 Absolventinnen und Absolventen verbleiben trotz aufwändiger zweijähriger Ausbildung in einem geschützten Rahmen und benötigen eine IV-Rente. Die IV-Anlehre ist vor diesem Hintergrund aus Sicht der Regierung als eine Massnahme der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderung im Bereich Berufsbildung zu werten: Allen Menschen soll ein Zugang zu Ausbildung ermög-

licht werden. Dies muss auch für Menschen gelten, die aufgrund ihrer Behinderung keine Anstellung und damit auch kein Erwerbseinkommen im ersten Arbeitsmarkt erhalten.

Im Rahmen der IV-Revision 6b werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- Eine IV-Anlehre soll in entsprechend qualifizierten Ausbildungsstätten durchgeführt werden.
- In einem zweiten Schritt sollen für die Zusprennung der Massnahme die nötigen Anforderungen an das später zu erzielende Einkommen erhöht werden, um möglichst sicherzustellen, dass nach einer angemessenen Ausbildungsdauer ein wirtschaftlich relevantes Einkommen erreicht werden kann. Als Eintrittsschwelle für das 1. Ausbildungsjahr ist ein voraussichtliches Einkommen nach Abschluss der Ausbildung von Fr. 855.–, für das 2. Ausbildungsjahr von Fr. 1'710.– je Monat zu erzielen. Mit dieser Eintrittsschwelle werden die Ausbildungsplätze reduziert: Im 1. Ausbildungsjahr wird noch mit 200 und im 2. Jahr mit 120 Auszubildenden gerechnet (vorher je ca. 600).

- B. Die Regierung hat mit Schreiben vom 8. Oktober 2010 im Rahmen der Vernehmlassung zur IV-Revision 6b Stellung genommen. Dabei wurde festgehalten, dass damit die Ausbildungszeit vermehrt auf jene Jugendliche konzentriert werden soll, die nach erfolgter Ausbildung eine erhöhte Chance auf berufliche Integration im Arbeitsmarkt haben. Damit wird einerseits die Schwelle für Ausbildungen deutlich erhöht, andererseits bedingt es die Schaffung von höher qualifizierten Ausbildungsstätten. Aus Sicht der Regierung wird mit dieser Massnahme vom Normalisierungsprinzip abgewichen, dass Jugendliche insbesondere mit stärkeren Beeinträchtigungen gleiche Ausbildungschancen und Entwicklungsmöglichkeiten erhalten wie Jugendliche mit leichteren oder keinen Behinderungen. Zudem leistet der Bund seit der Einführung der NFA keinerlei Strukturbeiträge zur Bereitstellung des Ausbildungsangebots mehr. Es ist deshalb von einer Kostenverlagerung auf die Kantone von schätzungsweise 20 Mio. Franken pro Jahr für Ergänzungsleistungen und zusätzliche Ausbildungsstätten auszugehen. Schon heute besteht eine Betreuungslücke für Jugendliche mit Behinderung und eingeschränkter Ausbildungsfähigkeit. Es ist eine unbestrittene Tatsache, dass die Kantone über verlängerte Sonderschulaufenthalte und frühzeitigere Betreuung in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen diese Lücken schliessen müssen. Die Finanzierung solcher Aufenthalte ist für die Betroffenen, die noch keinen Rentenanspruch haben, schon heute anspruchsvoll und teilweise nicht leistbar, weshalb zuweilen auch Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss. Vor diesem Hintergrund hat die Regierung diese Massnahme klar abgelehnt.
- C. Unabhängig von der Vernehmlassung der IV-Revision 6b hat die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) aufgrund des hohen Aufwandes für erstmalige berufliche Ausbildungen die Kosten analysiert. Neu werden die Standards der Qualitäts- und Wirkungskontrollen auch auf die IV-Anlehren angewendet. Die Kosten für eine IV-Anlehre werden deshalb nicht mehr pauschal mit Lehrbeginn gesprochen, sondern an eine periodische Wirkungskontrolle gekoppelt. Die IV-Stellen prüfen mit den Ausbildungsinstitutionen die Entwicklungsschritte der Jugendlichen und besprechen, ob die IV-Massnahme richtig ist und weitergeführt werden kann. Die IV-Berufsberaterin oder der IV-Berufsberater sowie die Ausbildungsbetreuerin oder der Ausbildungsbetreuer klären im Standortgespräch, ob eine Integration in den freien Arbeitsmarkt nach der IV-Anlehre realistisch erscheint. Dieses Vorgehen bei der Ausbildungsbegleitung stellt sicher, dass die individuellen Ressourcen der Jugendlichen stärker berücksichtigt und IV-Massnahmen darauf abgestimmt werden.

Zu den einzelnen Fragen antwortet die Regierung wie folgt:

1. Wie oben ausgeführt, hat die Regierung im Rahmen der Vernehmlassung zur IV-Revision 6b die Massnahme «Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern» abgelehnt.

2. Die Erfahrungen der IV-Stellen zeigen, dass der Erfolg der IV-Anlehren in vielen Fällen nicht den Erwartungen entspricht. Wenn Jugendliche am Schluss einer zweijährigen IV-Anlehre statt eines Arbeitsvertrages den IV-Entscheid für eine ganze IV-Rente in der Hand halten oder keine Stelle im ersten Arbeitsmarkt erhalten, ist diese Situation nicht befriedigend. Die IV-Stellen möchten die Entwicklung der Jugendlichen deshalb näher begleiten und frühzeitig über individuelle IV-Massnahmen entscheiden können. Die erstmaligen beruflichen Ausbildungen in Institutionen (IV-Anlehren und praktische Ausbildungen INSOS) sollen in einem ersten Schritt im Sinn der Erfolgs- und Wirkungskontrolle nur für ein Jahr zugesprochen werden. Am Ende des ersten Jahres wird eine fallbezogene Standortbestimmung vorgenommen. In den Fällen, wo dies sinnvoll erscheint und nach Abschluss der Ausbildung Aussicht auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt besteht, kann eine Verlängerung für ein zweites Jahr erfolgen. Die Aktualisierung der Verfahren hat aus Sicht der SVA keinen Leistungsabbau bei den IV-Anlehren zum Ziel. Mit einer näheren Begleitung der Jugendlichen in IV-Anlehren soll aber ein wirkungsorientierter Einsatz der finanziellen Mittel gewährleistet werden. Allerdings ist festzuhalten, dass mit dieser Praxisänderung vom Normalisierungsprinzip abgewichen wird und Kostenverlagerungen auf den Kanton erfolgen (Staatsbeiträge an Sonderschulung und an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung). Zudem entsteht bei offensichtlich rentenberechtigten Jugendlichen mit Behinderung eine Leistungslücke, da Renten erst mit Volljährigkeit zugesprochen werden. Demnach sind besonders Jugendliche mit schwereren Behinderungen, bei denen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt offensichtlich nicht möglich ist, von der daraus entstehenden Leistungslücke betroffen.

3. Die SVA wendet aktuell folgende Kriterien für Kostengutsprachen an:

a) *einjährige IV-Anlehre*

Praktisch ausbildungsfähigen, lernbehinderten Personen, bei welchen im Anschluss an die IV-Anlehre die Aussicht besteht, die praktischen Kenntnisse in der freien Wirtschaft umsetzen zu können, wird eine einjährige Ausbildung zugesprochen.

b) *Verlängerung um ein zweites Jahr*

Ist eine lernbehinderte Person in einem anerkannten Berufsfeld ausbildungsfähig und besteht die Aussicht, dass sie im Anschluss an ein zweites Ausbildungsjahr im 1. Arbeitsmarkt mit einer möglichen Teilrente ein Erwerbseinkommen erzielen wird, kann die Ausbildung auf insgesamt 24 Monate verlängert werden.

Dieses Vorgehen entspricht der heute gültigen Bundesgesetzgebung. Es ist jedoch anzumerken, dass mit dieser Praxis insbesondere für Jugendliche mit schwereren Behinderungen Leistungs- und Angebotslücken entstehen, die aktuell nur vereinzelt institutionell durch Sonderschulen oder durch Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung aufgefangen werden können. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht nur institutionelle Lücken entstehen, sondern bis zur Erreichung der Volljährigkeit auch keine individuellen Leistungen (IV-Rente) ausgerichtet werden.

4. Weder die IV-Stelle noch das Bildungsdepartement erfassen statistisch die Übertritte von Jugendlichen aus Sonderschulen in eine Berufsausbildung. Hingegen verfügt das Bildungsdepartement über die statistischen Daten der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen: Im Schuljahr 2009/10 waren 149 st.gallische Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen 16 Jahre und älter (9,96 Prozent aller st.gallischen Sonderschüler). Im laufenden Schuljahr werden 133 st.gallische Schülerinnen und Schüler in einer Sonderschule unterrichtet, welche älter als 16 Jahre (9,12 Prozent) sind. Der Anteil der st.gallischen Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen ist in den Jahren 2009/10 und 2010/11 demnach stabil. Die neue Verfügungspraxis der IV bei den IV-Anlehren hat somit bis zum heutigen Tag zu keiner sichtbaren Verlängerung der Sonderschulung geführt.

5. Es ist zu befürchten, dass die neue Verfügungspraxis der IV bei den IV-Anlehren in Zukunft nicht nur im Sonderschulbereich zu Lasten des Kantons erfolgt (längerer Verbleib in den Sonderschulen). Es sind auch Verschiebungen in die Einrichtungen für erwachsene Menschen zu befürchten, da Eintritte früher erfolgen. Mit der NFA ist der Kanton neu für die Betriebsbeiträge an Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (Menschen mit IV-Renten) zuständig. Übertritte von unter 18-Jährigen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung waren bis anhin Ausnahmefälle und wurden statistisch nicht erfasst. Für die Finanzierung von Plätzen für Menschen mit Behinderung unter 18 Jahren und deshalb ohne IV-Rente besteht keine gesetzliche Grundlage. Das Departement des Innern kann sich aufgrund von Ausnahmegewilligungen mittels Betriebsbeiträgen an den so genannt behinderungsbedingten Mehrkosten einer Einrichtung beteiligen. Dennoch kann eine finanzielle Beteiligung der Betroffenen notwendig sein (Pensionstaxe Wohnheime). Für diesen individuellen Finanzierungsteil müssen die Eltern oder die Sozialhilfebehörden der Gemeinde aufkommen, da die Betroffenen noch über keine IV-Renten verfügen. Inwieweit es durch die neue Verfügungspraxis der IV bei den IV-Anlehren zu vermehrten Übertritten von Minderjährigen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung kommt, ist momentan noch nicht bezifferbar.

Im Sinn der Normalisierung sind Platzierungen von unter 18-Jährigen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung grundsätzlich kritisch zu betrachten. Die Einrichtungen sind konzeptuell primär auf erwachsene Personen und nicht auf Jugendliche ausgerichtet. Zudem sollen Jugendlichen mit Behinderung grundsätzlich Ausbildungsmöglichkeiten mit angemessener Dauer offen stehen, ungeachtet des zu erwartenden späteren Erwerbseinkommens.

6. Die IV aktualisiert ihre Verfahren im Rahmen der aktuellen IV-Gesetzgebung, indem sie ihre Standards der Qualitäts- und Wirkungskontrollen auch auf die IV-Anlehren anwendet. Diese Anpassungen auf Verfahrensebene haben aus Sicht der IV-Stelle kaum relevante Praxisänderungen bei der Finanzierung von IV-Anlehren zur Folge. Die Situation ist spätestens neu zu beurteilen, wenn die IV-Revision 6b in der heutigen zur Vernehmlassung stehenden Form umgesetzt wird. Dabei ist auch zu prüfen, wie Kostenverlagerungen zu Lasten von Eltern oder der Sozialhilfe verhindert werden können.

Die Regierung hat im Rahmen der Vernehmlassung zur IV-Revision 6b die besagte Massnahme klar abgelehnt. Aufgrund verschiedener Medienmitteilungen ist gesamtschweizerisch von einer breiten Opposition gegen diese weitere IV-Revision auszugehen. Falls die eidgenössischen Räte trotzdem einer Kürzung der Ausbildungsplätze in diesem Umfang zustimmt, müssen im Kanton St.Gallen alternative Angebote geprüft werden. Die Prüfung, ob und welche Massnahmen der Kanton zu treffen hat, hat im Rahmen der Konzepterarbeitung und des Gesetzgebungsprozesses zur Sonderpädagogik sowie im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses bezüglich Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderung zu erfolgen.