Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS

Bericht des Bundesrates vom 5. Juli 2017

in Erfüllung der Postulate vom 21.06.2013

von Lohr Christian (13.3615) „Voraussetzungen für die IV-Anlehre und die praktische Ausbildung nach INSOS“

und von Bulliard-Marbach Christine (13.3626) „IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS. Mehr Transparenz“

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 3

1. Einleitung 4
1.1 Auftrag ... 4
1.2 Aufbau des Berichts ... 5

2. Ausgangslage 5
2.1 Berufliche Grundbildung in der Schweiz ... 5
2.2 Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art in der IV ... 6
2.2.1 Erstmalige berufliche Ausbildung (EbA) ... 6
2.3 Einführung der Wirkungsorientierung in der ebA ... 8
2.4 Praxis-Leitfaden für die Beratung und Begleitung von Jugendlichen ... 9

3. Entwicklung Leistungsbeziehende, Kosten und Ausbildungsdauer 9
3.1 Datenerfassung ... 9
3.2 Leistungsbeziehende ... 10
3.3 Kosten ... 12
3.4 Dauer der Ausbildungen ... 13
3.5 Zusammenfassung ... 15

4. Frage der Rechtskonformität 15
4.1 Rechtsgutachten ... 15
4.2 Neues Bundesgerichtsurteil ... 15
4.3 Weiteres Vorgehen des BSV nach Vorliegen des BGer-Urteils ... 16

5. Schlussfolgerungen 16

6. Anhang I: Postulat 13.3615 Lohr 17

7. Anhang II: Postulat 13.3626 Bulliard 18

Zusammenfassung

Die Invalidenversicherung (IV) ist eine gesamtschweizerische obligatorische Versicherung. Ihr Zweck ist es, mittels Eingliederungsmassnahmen Invalidität zu verhindern, vermindern oder beheben und die ökonomischen Folgen einer Invalidität, wenn nötig mit einer IV-Rente, zu decken. Wenn eine Invalidität vorliegt oder einzutreten droht, kann die Invalidenversicherung für Personen, die noch nicht erwerbstätig waren, im Rahmen von Eingliederungsmassnahmen die behinderungsbedingten Mehrkosten einer erstmaligen beruflichen Ausbildung übernehmen[1]. Eine solche Ausbildung muss geeignet sein, um der versicherten Person eine ihren Fähigkeiten entsprechende Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Jugendliche mit einer starken gesundheitlichen Beeinträchtigung, die nicht in der Lage sind, eine Ausbildung nach Berufsbildungsgesetz[2] (BBG) zu absolvieren, unterstützt die IV in einer niederschwelligen ein- oder zweijährigen IV-Anlehre oder praktischen Ausbildung nach INSOS. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat 2011 mit dem IV-Rundschreiben Nr. 299 die Voraussetzungen für die Zusprache des zweiten Ausbildungsjahres erhöht. Von Seiten der Behindertenorganisationen wurde diese neue Praxis in der Folge mit der Forderung kritisiert, auch stärker beeinträchtigten Jugendlichen müsse eine zweijährige berufliche Grundbildung ermöglicht werden.

Der vorliegende Bericht wurde in Erfüllung der Postulate Lohr (13.3615 „*Voraussetzungen für eine IV-Anlehre/praktische Ausbildung nach INSOS*“) und Bulliard-Marbach (13.3626 „*IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS: mehr Transparenz*“) verfasst. Die beiden am 21. Juni 2013 eingereichten Postulate beauftragen den Bundesrat, einen Bericht über die Voraussetzungen sowie die Entwicklung bei niederschwelligen erstmaligen beruflichen Ausbildungen der IV zu erstellen.

Im Bericht werden die Möglichkeiten der beruflichen Grundbildung für schwer gesundheitlich beeinträchtigte Jugendliche und junge Erwachsene sowie die Entwicklung der Zusprachen und der Kosten dieser Ausbildungen über die letzten Jahre dargelegt.

Die Frage, ob das IV-Rundschreiben Nr. 299 in Artikel 16 IVG eine genügende rechtliche Grundlage habe, hat das Bundesgericht in einem neuen Urteil[3] verneint. Das BSV hat das IV-Rundschreiben Nr. 299 in der Folge mit sofortiger Wirkung aufgehoben und das Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art angepasst. Die IV-Stellen wurden ausserdem angewiesen, die IV-Anlehren und praktischen Ausbildungen nach INSOS zukünftig grundsätzlich wieder für die Dauer von zwei Jahren zuzusprechen, sofern die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen, wie im BG-Urteil ausgeführt, erfüllt sind.

Der Bundesrat hat in der Botschaft zur „Weiterentwicklung der Invalidenversicherung“ eine Gesetzesänderung vorgeschlagen, um Art, Dauer und Inhalt von erstmaligen beruflichen Ausbildungen, die nicht dem BBG unterstehen, näher bestimmen und die Leistung in Zukunft zielführender einsetzen zu können. Diese Massnahme richtet sich vor allem an Jugendliche mit einer leichten bis mittleren gesundheitlichen Beeinträchtigung, die das Potenzial haben für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

[1] Art. 8 in Verbindung mit Art. 16 IVG
[2] Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG), SR 412.10
[3] BGE 142 V 523

1. Einleitung

1.1 Auftrag

Das BSV setzte das IV-Rundschreiben Nr. 299 im Mai 2011 in Kraft, nachdem es festgestellt hatte, dass ein beträchtlicher Anteil der AbsolventInnen niederschwelliger erstmaliger beruflicher Ausbildungen nach Abschluss der zweijährigen Ausbildung eine ganze IV-Rente benötigten und in einer Tätigkeit im geschützten Rahmen verblieben. Im Sinne eines wirkungsorientierten Einsatzes der finanziellen Mittel sollte mit dem Rundschreiben erreicht werden, dass die zweijährige Ausbildungsdauer nur denjenigen Versicherten mit einer guten Aussicht auf eine rentenbeeinflussende Eingliederung, resp. eine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt zugesprochen wird. Dies bedeutete, dass Jugendliche, die aufgrund einer schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung keine Ausbildung gemäss BBG absolvieren konnten, grundsätzlich eine einjährige niederschwellige Ausbildung zugesprochen erhielten. Erst wenn ihnen nach einer Standortbestimmung Ende des ersten Ausbildungsjahres gute Aussichten attestiert wurden, künftig ein rentenbeeinflussendes Einkommen zu erzielen oder im ersten Arbeitsmarkt tätig zu sein, sollte die IV ihnen ein zweites Ausbildungsjahr zusprechen.

Im September 2011 reichten *insieme Schweiz*, die *Vereinigung Cerebral Schweiz* und *Procap Schweiz* die Petition „Berufsbildung für alle – auch für Jugendliche mit Behinderung“ mit 107'675 Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein. Die Petition forderte, dass grundsätzlich alle Jugendlichen, unabhängig von ihren Chancen auf eine spätere Anstellung im ersten Arbeitsmarkt und auf ein rentenreduzierendes Einkommen, Anspruch auf eine mindestens 2-jährige berufliche Grundbildung haben sollten. Der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), Bundesrat Didier Burkhalter, beantwortete die Anliegen der Petitionäre mit Schreiben vom 2. November 2011, hielt aber an der Wirkungsorientierung bei der Zusprache eines zweiten Ausbildungsjahres in der praktischen Ausbildung fest. Gleichzeitig kündigte er die Bildung einer Arbeitsgruppe an, um den Anliegen der Petitionäre Rechnung zu tragen (vgl. Kapitel 2.4). Bundesrat Alain Berset, Vorsteher des EDI seit 2012, bekräftigte in einem Briefwechsel[4] mit den Petitionären die Haltung, dass sich das System bewähre und kein Handlungsbedarf bestehe.

Im Juni 2013 regte Nationalrätin Marianne Streiff-Feller mit der Frage 13.5151 *„Problematische Umsetzung des IV-Rundschreibens Nr. 299“* an, das IV-Rundschreiben Nr. 299 zu sistieren. Bundesrat Alain Berset hielt in seiner Antwort erneut fest, die mit dem Rundschreiben gesetzten Anreize zeigten eine positive Wirkung und es sei am Rundschreiben festzuhalten.

Am 21. Juni 2013 reichten die Nationalräte Christian Lohr und Christine Bulliard-Marbach die beiden Postulate 13.3615 „*Voraussetzungen für eine IV-Anlehre/praktische Ausbildung nach INSOS*“[5] und 13.3626 „*IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS: mehr Transparenz*“[6] ein. Das Postulat Lohr verlangte vom Bundesrat eine unabhängige rechtliche Begutachtung über die Frage, ob das IV-Rundschreiben Nr. 299 gesetzeskonform sei. Im Postulat Bulliard-Marbach wurde gefordert, die Entwicklung der zugesprochenen IV-Anlehren und Praktischen Ausbildungen nach INSOS über die letzten zehn Jahre transparent darzustellen. Es sei ausserdem der Widerspruch zu klären zwischen der von der INSOS festgestellten Abnahme der Ausbildungsverhältnisse und der vom BSV kommunizierten Kostensteigerung in diesem Bereich.

Der Bundesrat hatte am 21. August 2013 beide Postulate zur Ablehnung empfohlen, da die gesetzliche Basis für das IV-Rundschreiben Nr. 299 zur erstmaligen beruflichen Ausbildung gegeben sei, die Ausrichtung der niederschwelligen Ausbildungsangebote sich an einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu orientieren habe und die Wirkungsorientierung bei der Zusprache von Ausbildungsmassnahmen richtig sei.

Der Nationalrat überwies beide Postulate am 4. Juni 2015 an den Bundesrat.

Neben den erwähnten parlamentarischen Vorstössen wurden in den letzten Jahren keine weiteren Vorstösse eingereicht, die sich direkt auf die niederschwelligen Ausbildungen der IV beziehen.

Mit der Erarbeitung der Berichte in Erfüllung der beiden überwiesenen Postulate wurde das BSV beauftragt. Aufgrund des starken inhaltlichen Konnex werden die Postulate in einem gemeinsamen Bericht abgehandelt.

[4] Briefe von Bundesrat Alain Berset an die Petitionäre vom 16. Mai 2012, 5. Juli 2012 und 11. März 2015
[5] Siehe Anhang I
[6] Siehe Anhang II

1.2 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht enthält in Kapitel 2 die Ausgangslage mit Informationen zum System der beruflichen Grundbildung der Schweiz und den Eingliederungsmassnahmen der IV, zum Prinzip der Wirkungsorientierung und zum Leitfaden, der als Praxishilfe für die Beratung und Begleitung von Jugendlichen in praktischen Ausbildungen erarbeitet wurde.

In Kapitel 3 wird die Entwicklung der Leistungsbeziehenden und Kosten dargestellt und die damit zusammenhängende Frage nach der Ausbildungsdauer beantwortet.

Die Frage der Gesetzeskonformität des Rundschreibens Nr. 299 unter Berücksichtigung des dazu erstellten Rechtsgutachtens[7] und des neuen Bundesgerichtsurteils[8] sowie das weitere Vorgehen des BSV nach Vorliegen des Urteils werden in Kapitel 4 abgehandelt.

In Kapitel 5 werden die Schlussfolgerungen gezogen.

2. Ausgangslage

2.1 Berufliche Grundbildung in der Schweiz

Die berufliche Grundbildung ermöglicht Auszubildenden den Einstieg in die Arbeitswelt. Seit 1930 ist die berufliche Ausbildung in der Schweiz auf Bundesebene gesetzlich geregelt[9]. Aktuell und seit 2004 ist das vierte Berufsbildungsgesetz in Kraft, welches u. a. wesentliche Neuerungen für gesundheitlich beeinträchtigte Jugendliche und junge Erwachsene brachte: Die zweijährige Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) wurde neu eingeführt und ersetzte die bisherige zweijährige Ausbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) sowie auch die bisherige Möglichkeit der Anlehre nach BBG. Die EBA-Ausbildung richtet sich vorwiegend an praktisch begabte Personen, die die Voraussetzungen für das Absolvieren einer EFZ-Ausbildung nicht zu erfüllen vermögen. Das eidgenössische Fähigkeitszeugnis kann seit der Reform 2004 nur noch mit einer mindestens drei- oder vierjährigen Ausbildungsdauer erlangt werden.

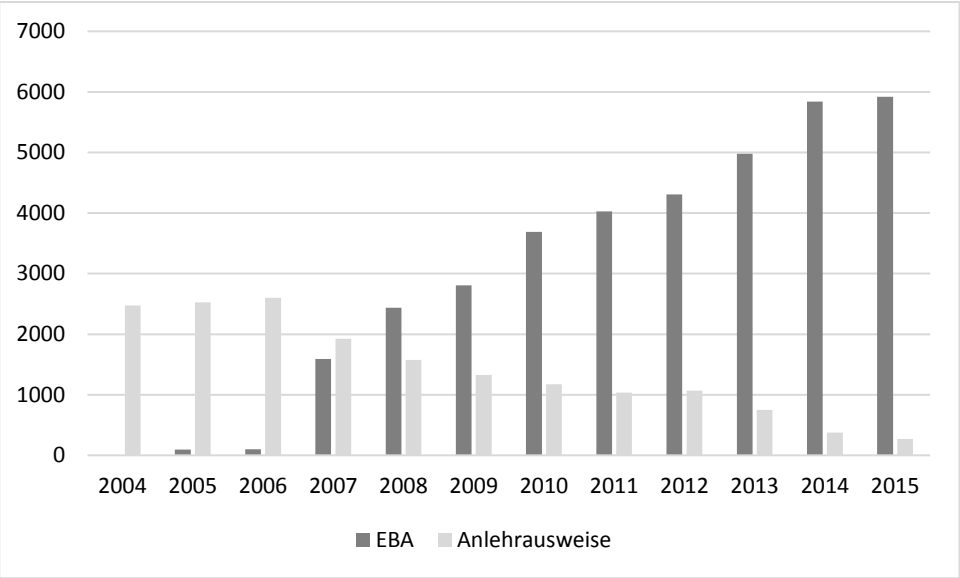
Die Anlehre nach BBG, die im Zuge des neuen BBG 2004 durch die EBA ersetzt wurde, hatte die Möglichkeit geboten, individuelle Ausbildungsprogramme für die Anlehrlinge zu definieren und die Abschlussprüfungen auf deren individuelle Fähigkeiten abzustimmen. Diese individuelle Ausgestaltung der Ausbildungsprogramme ist heute nicht mehr möglich, da die EBA-Verordnungen standardisiert sind und eine EBA zu einheitlichen Kompetenzen führt. Bis Ende 2015 sind die Anlehren sukzessive durch über 50 EBA-Grundbildungen in den verschiedenen Berufsfeldern abgelöst werden. Viele Absolventen und Absolventinnen der früheren Anlehre können heute dank der Einführung der zweijährigen EBA eine Grundbildung mit einem eidgenössischen Abschluss absolvieren, der auf dem Arbeitsmarkt anerkannt ist. Grafik 1 illustriert die Ablösung der Anlehren durch die EBA.

Mit dem neuen BBG wurde auch der Grundsatz „kein Abschluss ohne Anschluss“ eingeführt. Dieses leitende Prinzip bedeutet, dass zwischen den Ausbildungen die grösstmögliche horizontale und vertikale Durchlässigkeit bestehen und dass nach jedem Abschluss eine Anschlussmöglichkeit in eine höhere Aus- oder Weiterbildung gegeben sein soll. Konkret bedeutet dies, dass für eine Person mit einem EBA-Abschluss die Möglichkeit, eine EFZ-Ausbildung anzuschliessen, gewährleistet ist.

Charakteristisch für das gesamte Schweizerische Berufsbildungssystem ist die parallele Ausbildung in Betrieb und Berufsfachschule. Der praktische Teil der Ausbildung erfolgt im Betrieb, er wird ergänzt durch den berufskundlichen und den allgemeinbildenden Unterricht in der Berufsfachschule und die überbetrieblichen Kurse. In einer Verbundpartnerschaft von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Branchenverbände, Branchenorganisationen, Sozialpartner und andere Organisationen und Anbieter der Berufsbildung) werden die Bildungspläne ausgearbeitet, als Verordnung aufgenommen und implementiert. Durch diesen dualen Charakter der Ausbildung und die enge Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt ist sichergestellt, dass die Qualifizierung der Auszubildenden den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entspricht.

[7] Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. M. Hürzeler und PD Dr. iur. S. Bucher, siehe Beilage
[8] BGE 142 V 523
[9] Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930

Grafik 1: Bildungsabschlüsse EBA und Anlehre nach BBG, 2004-2015



Quelle: BFS

Gemäss Berufsbildungsreform 2004 mussten die bisherigen Anlehren nach BBG bis Ende 2015 durch die neuen EBA ersetzt sein. Die stetige Zunahme der Attest-Abschlüsse ist Ausdruck der ständigen Erweiterung der Ausbildungsberufe auf Stufe EBA und ihrer wachsenden Attraktivität. Zusätzlich trug auch die Tatsache zur starken Zunahme bei den EBA bei, dass heute zwangsläufig auch Jugendliche eine EBA absolvieren, deren heutige Ausbildung vor 2004 noch als EFZ-Ausbildung galt. Die Anforderungen an die EFZ-Ausbildungen sind seit 2004 kontinuierlich erhöht worden.

Ein eidgenössisch anerkannter Berufsabschluss, der die Möglichkeit bietet, das Ausbildungsprogramm individuell auszugestalten und an die (z. B. gesundheitlichen) Voraussetzungen einer auszubildenden Person anzupassen, ist heute nicht mehr möglich. Jugendliche mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, die die Anforderungen einer EBA nicht zu erfüllen vermögen, können heute deshalb keinen beruflichen Abschluss nach BBG mehr erlangen.

2.2 Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art in der IV

Zweck der IV ist es, mittels Eingliederungsmassnahmen Invalidität zu verhindern, vermindern oder beheben und die ökonomischen Folgen von Invalidität zu decken. Mit dem Ziel, die Erwerbsfähigkeit einer gesundheitlich beeinträchtigten Person herzustellen oder zu verbessern und damit Invalidität zu verhindern, können deshalb im Rahmen von Eingliederungsmassnahmen der IV behinderungsbedingte Mehrkosten übernommen werden (Art. 8 IVG).

Die IV kann für Personen, bei denen aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung eine Invalidität vorliegt oder einzutreten droht u. a. behinderungsbedingte Mehrkosten von erstmaligen beruflichen Ausbildungen oder die Kosten einer Umschulungen übernehmen (Art. 8 in Verbindung mit Art. 16 bzw. 17 IVG). Die Ausbildung muss geeignet und zielführend im Sinne der beruflichen Eingliederung sein, d. h. damit soll die Erwerbsfähigkeit gefördert, verbessert oder auch nachhaltig hergestellt werden.

2.2.1 Erstmalige berufliche Ausbildung (EbA)

Für Jugendliche und junge Erwachsene in einer Ausbildung nach BBG kann die IV die behinderungsbedingten Mehrkosten übernehmen, z. B. für Coaching, berufspädagogische Massnahmen, Abgeltung des erhöhten Betreuungsaufwands, Transporte, Hilfsmittel und Anpassungen am Arbeitsplatz.

Wenn Jugendliche und junge Erwachsene die intellektuellen Voraussetzungen für den Abschluss einer Ausbildung nach BBG nicht erfüllen, haben sie die Möglichkeit eine *IV-Anlehre* oder *interne Anlehre* mit einer

Dauer von einem oder zwei Jahren zu absolvieren. Voraussetzung ist, dass ihre Arbeitsleistung nach abgeschlossener Ausbildung zu einem Leistungslohn von mind. Fr. 2.55 pro Stunde[10] führt (bis 2010: Fr. 2.35). Eine solche Ausbildung bietet die Möglichkeit, die Ausbildungsinhalte individuell zu gestalten und an die Bedürfnisse und Einschränkungen der auszubildenden Person anzupassen.

Bis zur Berufsbildungsreform 2004 bestanden für Jugendliche und junge Erwachsenen mit einer Lern- oder Leistungsbehinderung als niederschwellige und praktisch orientierte Berufsbildung noch beide Möglichkeiten, die Anlehre nach BBG oder die privatrechtliche IV-Anlehre. Seit 2004 verschwanden die Anlehren nach BBG sukzessive und seit 2016 gehören sie ganz der Vergangenheit an.

Nach dem Wegfall der Möglichkeit einer Anlehre nach BBG für Jugendliche, die die Voraussetzungen für eine EBA nicht erfüllten, lancierte der Schweizerische Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung (INSOS) 2007 ein Pilotprojekt für eine sogenannte *praktische Ausbildung* (nachfolgend: PrA). Das neue Ausbildungsgefäss war auf einfachere, berufsspezifische Tätigkeiten ausgerichtet, strebte einen engen Praxisbezug an und legte starken Wert auf individuelle Begleitung und stufengerechte Lern- und Übungsfelder. Für die neue PrA sollten gesamtschweizerisch einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen und die Durchlässigkeit zu den Grundbildungen nach BBG ermöglicht werden. Im Pilotprojekt absolvierten Jugendliche in 46 Institutionen das zweijährige INSOS-Ausbildungsprogramm in 14 verschiedenen Berufsfeldern. Zum Abschluss des Pilotprojekts 2010 wurde ein Evaluationsbericht vorgelegt, der vom BSV in Auftrag gegebenen worden war. Fazit des Berichts ist, dass der PrA als ein niederschwelliges, nachobligatorisches Ausbildungsgefäss ein wichtiger Stellenwert zukommt[11]. Die Evaluatoren kommen zum Schluss, dass die PrA der IV als Instrument für die berufliche Eingliederung von jungen Menschen mit einer gesundheitlichen Einschränkung, die den Anforderungen einer Ausbildung nach BBG nicht zu genügen vermögen, dienlich sei. Die PrA habe somit das Potenzial, die Lücke zwischen der IV-Anlehre und der zweijährigen beruflichen Grundbildung zu schliessen. Die INSOS war davon überzeugt, mit der PrA eine nützliche Ausbildungsmöglichkeit geschaffen zu haben, und bot die PrA auch nach Abschluss des Pilotprojekts weiterhin an.

Aktuell bestehen gemäss Berufsverzeichnis der INSOS[12] 52 Ausbildungsprogramme, in denen die Ziele und Anforderungen der Auszubildenden in Form von Handlungskompetenzen (Fach-, Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenzen) beschrieben sind. Gemäss INSOS ist die Durchlässigkeit zur nächsthöheren Ausbildung, der EBA, gewährleistet. Die INSOS-Statistik weist für die Jahre 2012-2015 jeweils bei knapp 10% der PrA-Absolventinnen und -Absolventen eine EBA als Anschlusslösung aus.

Die berufspraktische Ausbildung findet in Ausbildungsinstitutionen oder Betrieben des ersten Arbeitsmarkts (teilweise als Supported Education) und die schulische Bildung in internen oder öffentlichen Berufsschulen statt. Damit Ausbildungsbetriebe die PrA nach INSOS durchführen können, müssen sie Mitglied des Verbandes sein und weitere Voraussetzungen erfüllen, welche die INSOS in spezifischen Richtlinien festgelegt hat.

Neben der PrA ist es auch weiterhin möglich, eine IV-Anlehre zu absolvieren. Die IV-Anlehren sind vollumfänglich individuell zu gestalten und haben keine reglementarischen Grundlagen.

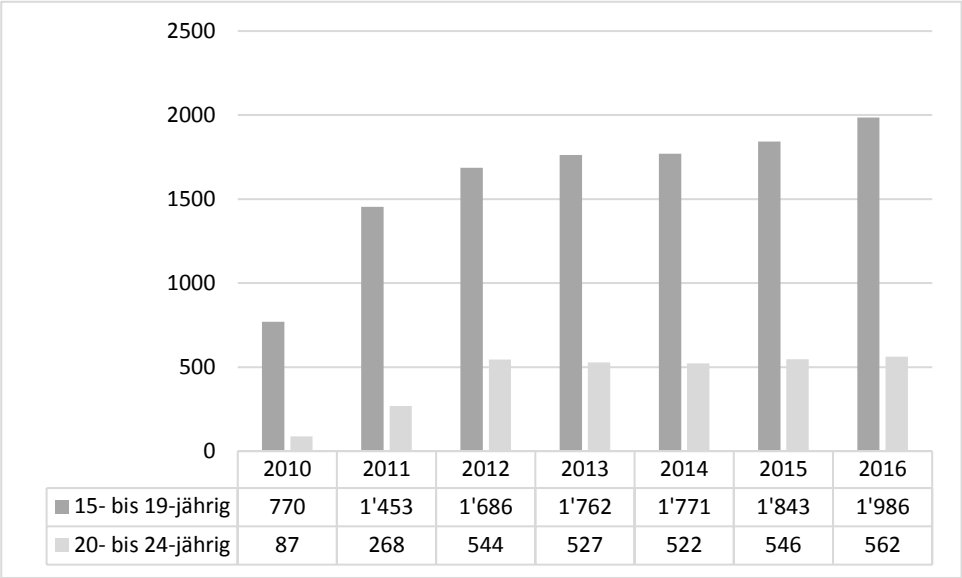
In Grafik 2 ist dargestellt, wie sich die Zahl der Leistungsbeziehenden der IV in einer PrA oder IV-Anlehre 2010-2016 entwickelt hat und welchen Altersklassen die Leistungsbeziehenden angehören.

[10] Der Mindeststundenlohn ist an den AHV-/IV-/EO-Beitrag für Nichterwerbstätige gekoppelt und entspricht dem minimalen Einkommen, das den Mindestbeitrag AHV/IV/EO zu decken vermag. Eine Arbeitsleistung gilt dann als wirtschaftlich ausreichend verwertbar, wenn sie zu einem Leistungslohn von mindestens Fr. 2.55 pro Stunde führt.

[11] Bundesamt für Sozialversicherungen, 2010: *Beiträge zur sozialen Sicherheit: Evaluation Pilotprojekt Praktische Ausbildung (PrA) INSOS*, Forschungsbericht Nr. 7/10, Vorwort.

[12] www.insos.ch, Stand. 11. Januar 2017

Grafik 2: Leistungsbeziehende in einer IV-Anlehre oder praktischen Ausbildung nach INSOS, nach Altersklassen, 2010-2016



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
15- bis 19-jährig	770	1'453	1'686	1'762	1'771	1'843	1'986
20- bis 24-jährig	87	268	544	527	522	546	562

Quelle: BSV

Die IV-Anlehre und die PrA nach INSOS sind ein Leistungsangebot der IV, das sich in erster Linie an Jugendliche und junge Erwachsenen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren richtet, die noch keine Ausbildung absolviert haben und nicht erwerbstätig waren. Der Anteil der 15-24-Jährigen macht über 97% aus, die restlichen Leistungsbeziehenden sind älter.

2.3 Einführung der Wirkungsorientierung in der ebA

Die niederschwellige IV-Anlehre und die PrA nach INSOS sind in der Regel auf die Dauer von zwei Jahren angelegt. Anlässlich der Evaluation der PrA wurde festgestellt, dass ein relativ grosser Anteil der Absolventinnen und Absolventen einer PrA nach INSOS nach ihrer Ausbildung eine ganze Rente benötigten und an einem Arbeitsplatz im geschützten Rahmen verblieben. Die Wirkung der Ausbildung in Bezug auf den Rentenanspruch und auf eine berufliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt schien somit verhältnismässig klein zu sein. Das BSV beschloss aus diesem Grund, die Durchführung niederschwelliger Ausbildungen verstärkt an ihrer voraussichtlichen Wirkung zu orientieren.

Das zweite Massnahmenpaket der 6. IVG-Revision[13] enthielt deshalb den Vorschlag, die Anforderungen bei den niederschwelligen Ausbildungen im Hinblick auf die Prognose eines später zu erzielenden Einkommens zu erhöhen. Einerseits sollten die Anforderungen für die Zusprache einer niederschwelligen Ausbildung generell und anderseits die Anforderungen für die Zusprache eines zweiten Ausbildungsjahrs in Abhängigkeit des voraussichtlich erreichbaren Erwerbseinkommens erhöht werden. Dieser Vorschlag wurde aufgrund der kritischen Rückmeldungen in der Vernehmlassung in der vorgesehenen Form nicht weiter verfolgt.

Die verstärkte Orientierung an der voraussichtlichen Wirkung der Ausbildung wollte das BSV aber beibehalten und setzte sie im Mai 2011 mit dem IV-Rundschreiben Nr. 299 um (auch in Rz 3020 Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art). Die *zweijährige* IV-Anlehre und PrA nach INSOS wurden auf dieser Grundlage auf den Kreis derjenigen Versicherten mit guten Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass oder auf eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt beschränkt.

> „Konkret bedeutet dies, dass IV-Anlehren inkl. Praktische 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

[13] BBl 2011 5691

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." (IV-Rundschreiben Nr. 299)

2.4 Praxis-Leitfaden für die Beratung und Begleitung von Jugendlichen

Die von Bundesrat Didier Burkhalter in seiner Petitionsantwort im November 2011 (vgl. Kapitel 1.1) angekündigte Arbeitsgruppe wurde beauftragt, die Ausgestaltung der wirkungsorientierten beruflichen Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auszugestalten und zu erarbeiten. Neben den VertreterInnen von Bund, Kantonen und IV-Stellen sollten in der Arbeitsgruppe auch die Petitionäre als Vertreter der Behindertenorganisationen und Ausbildungsstätten beteiligt sein. Die Arbeitsgruppe nahm ihre Arbeit im Sommer 2012 auf und arbeitete Empfehlungen aus zu den beiden Übergängen von der Schule in die Ausbildung und von der Ausbildung ins Berufsleben. Ein Jahr später entschieden sich die Petitionäre, nicht weiter in dieser Arbeitsgruppe mit zu arbeiten, da sie ihre Petition als noch nicht beantwortet erachteten. In der Folge bildete das BSV im Auftrag von Bundesrat Alain Berset die Arbeitsgruppe mit VertreterInnen der IV-Stellen.

In Ergänzung zum IV-Rundschreiben Nr. 299 konkretisierte diese Arbeitsgruppe in der Folge die Wirkungsorientierung für die berufliche Eingliederung in einem Leitfaden[14]. Dieser sollte IV-Stellen-Mitarbeitenden als fachliches Hilfsmittel dienen, um die Kernkompetenzen Jugendlicher bezüglich Berufswahlreife, Ausbildungsfähigkeit und Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt einzuschätzen. Der „Leitfaden für die Beratung und Begleitung von Jugendlichen in praktischen Ausbildungen" beschreibt konkret, wie das Kompetenzen-Raster in der Praxis einzusetzen ist. Es soll auch gelingen, den Fokus vermehrt auf die Lerninhalte und die individuellen Fähigkeiten der Jugendlichen sowie auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes zu richten und weniger auf die Dauer der Ausbildung. Ziel dieser Praxishilfe ist es, dass Jugendliche mit einer gesundheitlichen Einschränkung im ersten Arbeitsmarkt eine Perspektive für ihre berufliche Entwicklung erhalten. Ein Arbeitsplatz im zweiten Arbeitsmarkt soll nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die Möglichkeiten für eine berufliche Integration im ersten Arbeitsmarkt (noch) nicht gegeben oder erschöpft sind.

Um den Leitfaden und die damit verbundene Empfehlung unter allen IV-Stellen bekannt zu machen und eine einheitliche Umsetzung anzustreben, führte das BSV ersten Halbjahr 2015 insgesamt 9 regionale Informationsveranstaltungen (6 in der Deutschschweiz und 3 in der Suisse romande) durch, um die IV-Fachpersonen über den Inhalt zu informieren und für den Einsatz des neuen Instruments in der Praxis vorzubereiten.

Der seit Anfang 2015 eingesetzte „Leitfaden für die Beratung und Begleitung von Jugendlichen in praktischen Ausbildungen" ergänzte das IV-Rundschreiben Nr. 299 durch eine fachliche Grundlage.

3. Entwicklung Leistungsbeziehende, Kosten und Ausbildungsdauer

Nachfolgend wird dargelegt, wie sich die Zahl der Leistungsbeziehenden, die Kosten sowie die Ausbildungsdauer bei den von der IV finanzierten erstmaligen beruflichen Ausbildungen IV-Anlehre und PrA nach INSOS über die letzten Jahre verändert haben.

3.1 Datenerfassung

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 21. August 2013 schrieb, verfügte das BSV zu jenem Zeitpunkt über keine Daten darüber, inwiefern sich innerhalb der Leistungskategorie der IV-Anlehre und PrA nach INSOS die Dauer der Ausbildungsverhältnisse verändert hatte. Er stellte in Aussicht, dass in Zukunft eine stabile Datenlage verfügbar und Aussagen zur Ausbildungsdauer möglich seien.

Einführend werden einige Informationen zur Datenerfassung im Bereich der erstmaligen beruflichen Ausbildungen in der IV beschrieben.

Das BSV weist die Durchführungsstellen an, die verschiedenen Kategorien erstmaliger beruflicher Ausbildungen mit Leistungscodes zu erfassen. Es stehen dafür aktuell sechs Leistungscodes zur Verfügung[15]:

[14] Siehe Beilage

[15] Codes zur Gebrechens- und Leistungsstatistik (KSGLS-C), gültig ab 1. Januar 2009, Stand: 1. Januar 2017

- Ausbildungen im Rahmen der universitären Hochschulen UH, Fachhochschulen, pädagogischen Hochschulen PF und der höheren Berufsbildung
- Ausbildungen an gymnasialen Maturitätsschulen, Fachmittelschulen FMS und Berufsmaturitätsschulen BMS
- Drei- bis vierjährige Grundbildung mit eidg. Fähigkeitszeugnis EFZ
- Zweijährige berufliche Grundbildung mit eidg. Berufsattest EBA, vormals: Anlehre gemäss BBG
- Praktische Ausbildung nach INSOS; IV-Anlehre
- übrige Ausbildungen

Den Leistungscode für die niederschwelligen Ausbildungen PrA nach INSOS und IV-Anlehre hat das BSV 2010 aufgrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt der INSOS eingeführt, um zukünftig die Entwicklung dieser Ausbildungen separat analysieren zu können. Bis dahin waren die IV-Anlehren gemeinsam mit der Einarbeitung/Angewöhnung an einen Arbeitsplatz in einer geschützten Werkstätte mit einem eigenen Leistungscode *Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte* erfasst worden. Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) 2008[16] wurde die Verantwortung für die Finanzierung der Sonderschulen und der Werkstätten auf die Kantone übertragen. Die IV finanzierte fortan Einarbeitung und Angewöhnung an einem geschützten Arbeitsplatz nicht mehr und passte ihre Praxis damit einem bereits vorher gefällten Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts[17] an. Das Urteil hatte festgehalten, dass die Finanzierung der Einführungszeit in eine Beschäftigungsstätte nicht unter die *Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte*[18] falle und somit keine gesetzliche Grundlage habe. Den entsprechenden Leistungscode hat das BSV per 2010 aufgehoben.

Die nachfolgenden Auswertungen über die von der IV finanzierten, erstmaligen beruflichen Ausbildung beziehen sich auf den Zeitraum 2007-2016. Die spezifischen Analysen zur Leistungskategorie der niederschwelligen Ausbildungen PrA nach INSOS und IV-Anlehre sind auf die Zeit seit Einführung des entsprechenden Leistungscodes im Jahr 2010 beschränkt.

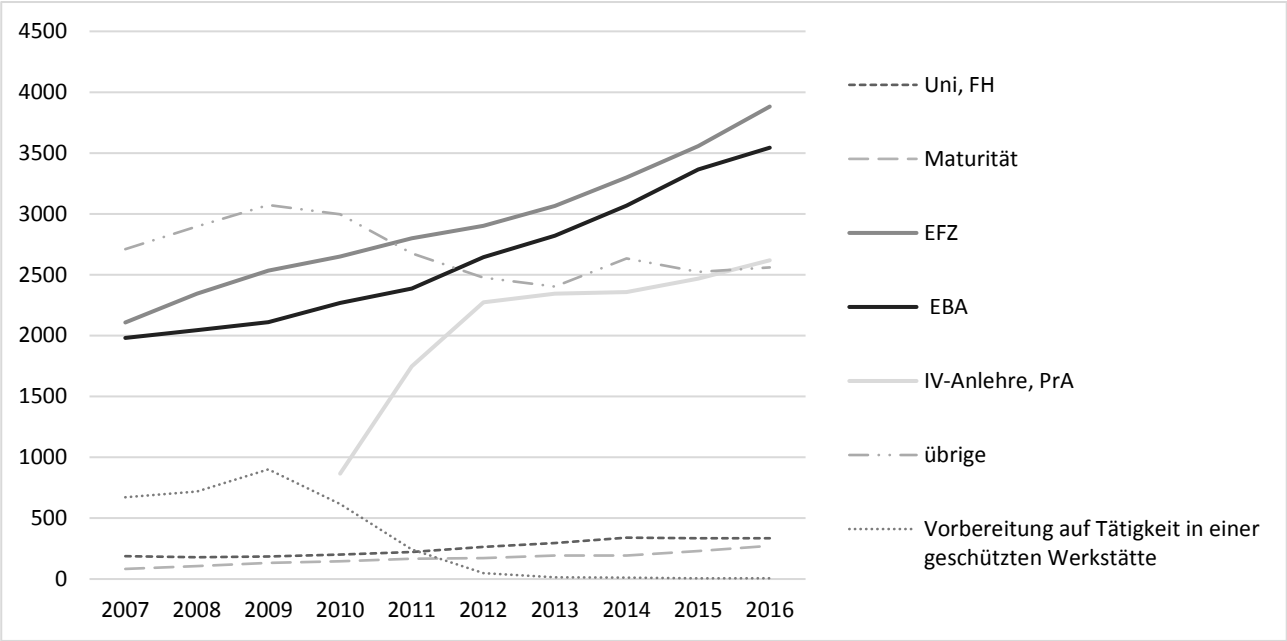
Die Analysen zur Ausbildungsdauer im Bereich der niederschwelligen Ausbildungen basieren auf den Daten der von der IV vergüteten Rechnungen, die Anfangs- und Endzeitpunkt der verrechneten Leistungen enthalten. Die effektive Ausbildungsdauer konnte auf dieser Grundlage berechnet werden. Die Ausbildungsdauer wird für alle Versicherten mit dem Leistungscode für die IV-Anlehre und PrA nach INSOS mit Ausbildungsbeginn 2010 bis 2014 dargestellt.

3.2 Leistungsbeziehende

Die Zahl der Leistungsbeziehenden in einer erstmaligen beruflichen Ausbildung der IV ist zwischen 2007 und 2016 von 7‘700 auf 13‘220 angestiegen, dies entspricht einer Zunahme 70%. Diese starke Zunahme bei den erstmaligen beruflichen Ausbildungen im Allgemeinen kann auf die verstärkte Eingliederungsorientierung der Invalidenversicherung seit Inkrafttreten der 5. IVG-Revision 2008 zurückgeführt werden.

[16] Im Rahmen des NFA wurde die Zuständigkeit u. a. für die Sonderschulen sowie für die geschützten Werkstätten und Wohnheime für Menschen mit Behinderungen von der Invalidenversicherung auf die Kantone übertragen.
[17] AHI 2002 177
[18] Art. 16 Abs. 2 Bst. a IVG

Grafik 3: Leistungsbeziehende in einer erstmaligen beruflichen Ausbildung der IV, 2007-2016

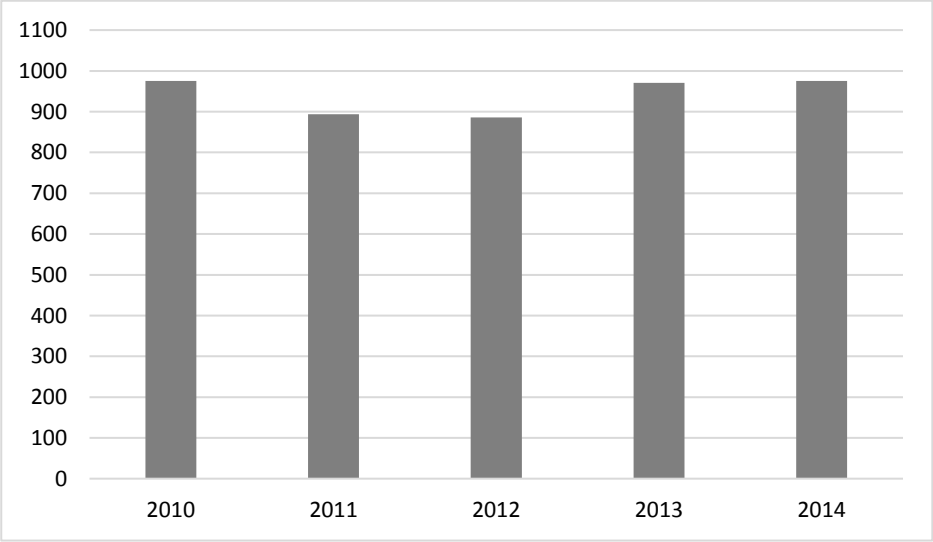


Quelle: BSV

Die Einführung des neuen Leistungscodes für die IV-Anlehre und PrA nach INSOS sowie die Aufhebung desjenigen für die Vorbereitung und Einarbeitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte 2010 sind in der Grafik gut ersichtlich. Dass das neue INSOS-Angebot bei der IV auf eine Nachfrage stiess, konnte mit dem neuen Leistungscode ab 2010 auch zahlenmässig nachgewiesen werden. Die Grafik vermittelt den Eindruck einer starken Zunahme der Leistungsbeziehenden. Dabei ist zu bedenken, dass grundsätzlich von einer Ausbildungsdauer von zwei Jahren auszugehen ist und die starke Zunahme in den Jahren 2011 und 2012 vor allem darin begründet liegt, dass zu den bisherigen Auszubildenden jährlich eine neue Ausbildungskohorte, in der Regel mit Ausbildungsbeginn im Sommer, hinzugekommen ist. Ab 2012 stabilisiert sich die Anzahl der Leistungsbeziehenden, da die erste Kohorte ihre Ausbildung abgeschlossen hat, und sich Zugänge und Abgänge aus den Ausbildungen ungefähr die Waage halten.

Eine zusätzliche Analyse nach Ausbildungskohorten zeigt ein etwas ausgeglicheneres Bild: Grafik 4 stellt die Grösse der Ausbildungskohorten dar.

Grafik 4: Anzahl Leistungsbeziehende in einer IV-Anlehre oder PrA nach INSOS, nach Kohorten 2010-2014 (vergütete Rechnungen)



Quelle: BSV

Die von der INSOS kommunizierte Abnahme der neuen Ausbildungsverhältnisse zwischen 2010 und 2012 kann somit bestätigt werden. Effektiv hat sich die Zahl der neuen Ausbildungsverhältnisse in diesen Jahren um 9% reduziert. Die Zahl der jährlich neuen Auszubildenden ist seither aber wieder angestiegen und war im 2014 wieder auf demselben Niveau wie in der Kohorte 2010.

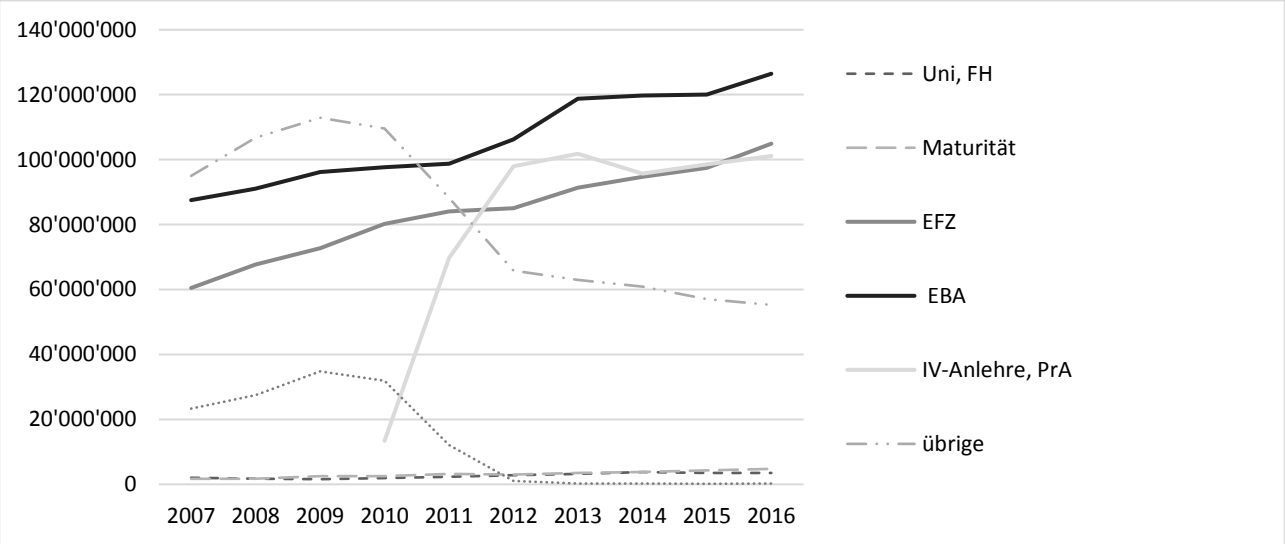
Während Grafik 3 eine Zunahme der Anzahl Leistungsbeziehenden in den niederschwelligen Ausbildungen vermuten lässt, zeigt Grafik 4 eine stabile, resp. zwischenzeitlich leicht abnehmende Anzahl. Diese Diskrepanz ist damit zu erklären, dass in Grafik 3 Leistungsbeziehende mit vergüteten Rechnungen pro Kalenderjahr fokussiert werden. Somit sind bei dieser Betrachtung in einem Kalenderjahr jeweils die Leistungsbeziehenden aus drei Ausbildungskohorten mit eingeschlossen, die Kohorte mit Ausbildungsbeginn im selben Jahr, diejenige mit Ausbildungsbeginn im Vorjahr und diejenigen im zweiten Ausbildungsjahr vom Vorvorjahr.

Wie viele Leistungsbeziehende vor der Einführung des neuen Leistungscodes eine PrA oder IV-Anlehre absolvierten, ist nicht eruierbar. Die Grössenordnung ist in obiger Grafik aufgrund des per Ende 2010 aufgehobenen Leistungscodes *Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte* und der Abnahme der Anzahl Leistungsbeziehenden bei den *übrigen Ausbildungen* anhand der Kurvenverläufe ungefähr einschätzbar. Zu bedenken ist dabei, dass bis 2009 auch die Einarbeitung und Angewöhnung an einen Arbeitsplatz in einer geschützten Werkstätte von der IV finanziert worden war (vgl. Kapitel 3.1).

3.3 Kosten

Die Kosten für Massnahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildungen der IV sind von Fr. 270 Mio. im Jahr 2007 auf Fr. 396 Mio. im Jahr 2016 gestiegen, dies entspricht einer Zunahme von 47%. Die IV finanziert die behinderungsbedingten Mehrkosten der erstmaligen beruflichen Ausbildungen, darin enthalten sind gegebenenfalls auch Mehrkosten für betreutes Wohnen. Allfällig ausbezahlte Taggelder sind in diesem Betrag nicht mitberücksichtigt.

Grafik 5: Gesamtkosten erstmalige berufliche Ausbildungen IV, 2007-2016 (vergütete Rechnungen)



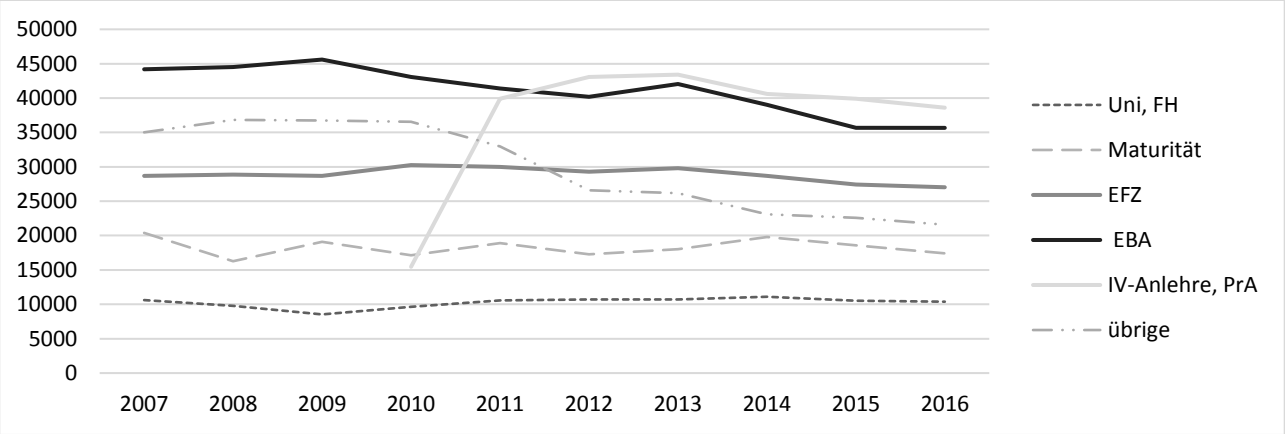
Quelle: BSV

Die starke Kostenzunahme lässt sich durch die höhere Zahl von Leistungsbeziehenden erklären, denen eine erstmalige berufliche Ausbildung der IV zugesprochen worden ist. Die Kostenzunahme der EBA- und EFZ-Ausbildungen verlaufen parallel; es zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Zunahme der Leistungsbeziehenden. Wenig überraschend generieren die EBA-Ausbildungen höhere Gesamtkosten mit einer geringeren Zahl von Leistungsbeziehenden. Denn in den EBA-Ausbildungen befinden sich Personen, deren gesundheitliche Beeinträchtigungen im Allgemeinen schwerer sind als in den EFZ-Ausbildungen. Ihr Unterstützungsbedarf und entsprechend die behinderungsbedingten Mehrkosten zulasten der IV fallen deshalb höher aus.

Die Kosten in der Leistungskategorie IV-Anlehre und PrA nach INSOS scheinen sich seit 2012 bei rund Fr. 100 Mio. jährlich zu stabilisieren.

Die höhere Zahl von Leistungsbeziehenden in der IV generiert höhere Kosten: Dem Anstieg von 60% bei den Leistungsbeziehenden steht eine Zunahme von 45% bei den Gesamtkosten gegenüber. Dies bedeutet, dass die durchschnittlichen jährlichen Kosten pro Leistungsbeziehende um 14% gesunken sind.

Grafik 6: Durchschnittliche jährliche Kosten pro Leistungsbeziehende in einer erstmaligen beruflichen Ausbildung der IV, 2007-2016



Quelle: BSV

Die durchschnittlichen Kosten pro Leistungsbeziehende in einer IV-Anlehre oder PrA nach INSOS sind nach Erreichen eines Maximums von über Fr. 43‘000 im 2013 auf knapp Fr. 39‘000 gesunken. Das BSV geht davon aus, dass der Kostenrückgang einerseits mit der Einführung des IV-Rundschreibens Nr. 299 und somit einer Verkürzung der Ausbildungsdauer bei einem Teil der Jugendlichen zusammenhängt (vgl. Kapitel 3.4). Anderseits dürfte dieser Rückgang auch mit den verstärkten Bemühungen von Ausbildungsanbietern verbunden sein, die Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt auszurichten. Eine intensivere Zusammenarbeit mit Arbeitgebenden (z. B. Praktika) oder sogar eine teilweise Ausbildung im ersten Arbeitsmarkt tragen dazu bei, die Kosten von niederschwelligen Ausbildungen zu reduzieren.

In der Leistungskategorie der übrigen Ausbildungen haben die durchschnittlichen jährlichen Kosten am stärksten abgenommen. Dies liegt darin begründet, dass die niederschwelligen Ausbildungen vor 2010 teilweise noch unter dieser Leistungskategorie subsummiert wurden.

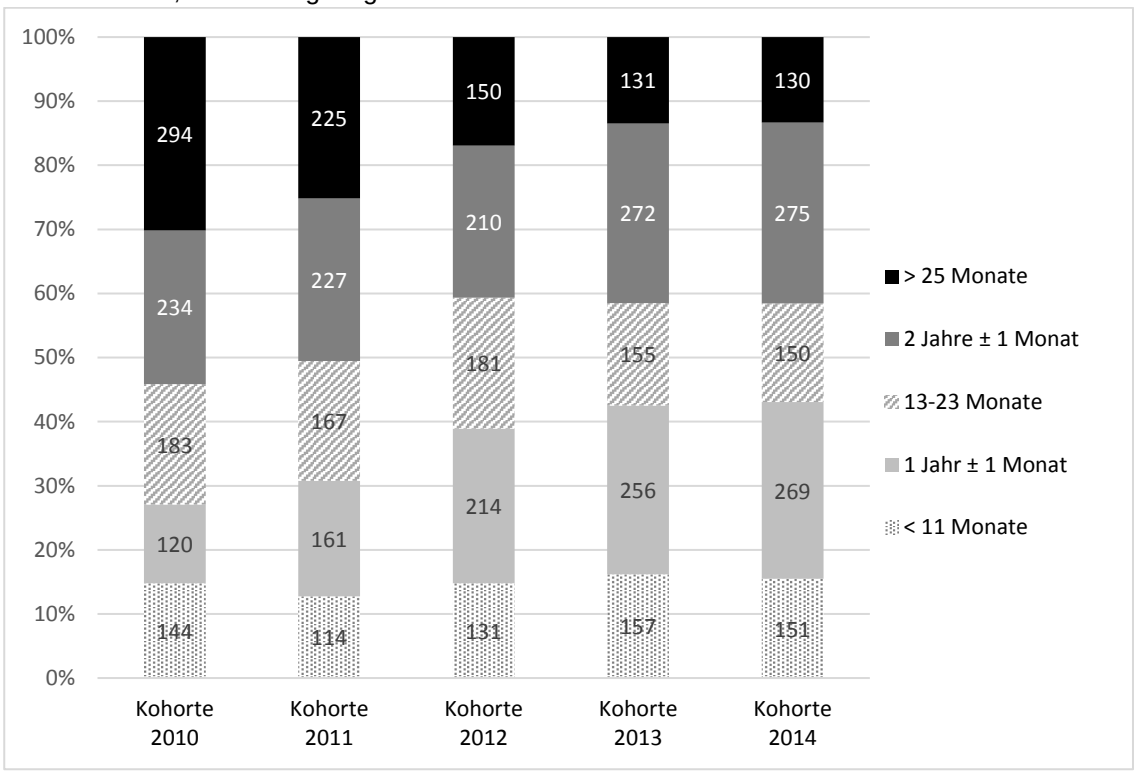
Tendenziell sind die durchschnittlichen Kosten der erstmaligen beruflichen Ausbildungen in den letzten Jahren am Sinken. Dies zeigt, dass die Bestrebungen der IV-Stellen, die Ausbildungen vermehrt im ersten Arbeitsmarkt durchzuführen, erfolgreich sind. Denn mit einem gezielten Coaching ist es möglich, Ausbildungen teilweise oder vollständig im ersten Arbeitsmarkt anstatt wie bisher vollumfänglich im geschützten Rahmen durchzuführen. Ein solcher „Supported-Education“-Ansatz mit professioneller Begleitung der Ausbildung im ersten Arbeitsmarkt ist weniger kostenintensiv.

3.4 Dauer der Ausbildungen

Der Branchenverband INSOS veröffentlicht jährlich die Anzahl der Ausbildungsverhältnisse im laufenden Ausbildungsjahr. Die Zahlen basieren auf einer Befragung bei den Mitgliedinstitutionen und sind – gemäss eigenen Angaben der INSOS – mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Diese Statistik unterscheidet, ob die Lernenden im ersten oder zweiten Ausbildungsjahr sind. Die INSOS geht davon aus, dass im Sommer 2011 knapp 23% der Lernenden ihre Ausbildung nach einem ersten Ausbildungsjahr abschliessen mussten, da sie von der IV kein zweites Ausbildungsjahr zugesprochen erhielten. Laut INSOS hat sich dieser Anteil bis im Sommer 2014 auf 37% erhöht. INSOS sah diese grösser werdende Quote als Ausdruck der neuen restriktiven Praxis der IV, die mit dem IV-Rundschreiben Nr. 299 ihren Anfang genommen hatte.

Die Frage stellt sich also, welche konkrete Auswirkung die Einführung des IV-Rundschreibens Nr. 299 auf die Ausbildungsdauern in IV-Anlehren und PrA hatte. In nachfolgender Grafik 7 ist die Ausbildungsdauer von IV-Anlehren und PrA nach INSOS nach Ausbildungskohorten 2010-2014 dargestellt. Das IV-Rundschreiben Nr. 299 ist im Mai 2011 in Kraft getreten, das BSV vergleicht somit die Ausbildungsdauer der Kohorten 2012, 2013 und 2014 unter der Praxis des Rundschreibens mit den Kohorten 2010 und 2011, deren Zusprache für die Ausbildung noch nicht oder kaum vom IV-Rundschreiben Nr. 299 beeinflusst worden war.

Grafik 7: Ausbildungsdauer von Leistungsbeziehenden in einer IV-Anlehre/Praktischen Ausbildung nach INSOS, Ausbildungsbeginn 2010-2014



Quelle: BSV

Die Grafik verdeutlicht zunächst, dass sich die Gruppe derjenigen mit einer *einjährigen* Ausbildungsdauer von 12% in der Kohorte 2010 auf 24% in der Kohorte 2012 und auf 28% in der Kohorte 2014 vergrössert hat. Diese Zunahme ist ohne Zweifel auf die Einführung des Rundschreibens zurückzuführen, gemäss dem Jugendlichen grundsätzlich eine einjährige Ausbildungsdauer und das zweite Ausbildungsjahr nur unter bestimmten Voraussetzungen zugesprochen werden sollte. Aufgrund des Rundschreibens ist ebenso davon auszugehen, dass sich die Gruppe der Jugendlichen mit einer *zweijährigen* Ausbildungsdauer verkleinern würde. Effektiv dauerte die Ausbildung in der Kohorte 2010 bei 54% der Jugendlichen zwei Jahre oder länger, während in den Kohorten 2012 bis 2014 stabil nur noch 41% eine zwei Jahre oder länger dauernde Ausbildung absolvierten. Die Wirkung des Rundschreibens zeigt sich somit auch bei dieser Gruppe erwartungsgemäss in der Form einer Abnahme der zweijährigen Ausbildungen.

Erwähnenswert ist auch der Anteil der Jugendlichen, deren niederschwellige Ausbildung länger als 25 Monate gedauert hat. Während dieser Anteil bei denjenigen mit Ausbildungsbeginn 2010 noch bei 30% lag, konnte er in den Folgejahren ständig reduziert werden und lag in den Ausbildungskohorten 2013 und 2014 nunmehr bei knapp 15%. Ausbildungsverlängerungen sind hauptsächlich in einem Wechsel des Berufsfeldes begründet, d.h. wenn in einer laufenden Ausbildung festgestellt wird, dass die Ausbildungswahl ungeeignet war und die versicherte Person deshalb eine andere Ausbildung beginnt. Dass länger als zweijährige Ausbildungsdauern zuletzt stark abgenommen und der Anteil Jugendlicher mit regulärer Ausbildungsdauer ausgebaut werden konnte, deutet daraufhin, dass das Kostenbewusstsein bei der Durchführung von niederschwelligen Ausbildungen generell gestiegen ist und dass die Berufswahl sorgfältiger abgeklärt wurde und deshalb weniger Wechsel des Berufsfeldes vorgenommen werden mussten. Zu dieser Tatsache beigetragen haben sicher auch die vermehrten Bestrebungen des BSV und der IV-Stellen, vermehrt auf die Beratung und Begleitung der Jugendlichen in niederschwelligen Ausbildungen zu fokussieren und somit den Ausbildungsabschluss zielgerichtet zu unterstützen.

Weiter ist festzustellen dass die Anteile Jugendlicher mit einem vorzeitigen Ende der Ausbildung (< 11 Monate, 13-23 Monate) beträchtlich sind: Der Anteil Jugendlicher, die ihre Ausbildung bereits im Verlauf des ersten Ausbildungsjahres abgebrochen haben, war in den fünf Ausbildungskohorten mit ca. 15% relativ stabil. Er hat sich also auch nach Inkrafttreten des IV-Rundschreibens Nr. 299 nicht verändert und scheint somit unabhängig davon zu sein, ob die Ausbildung für eine ein- oder zweijährige Dauer zugesprochen wurde. Ein ähnlich stabiler Anteil vorzeitiger Beendigung der Ausbildung zeigt sich bei den Abbrüchen während des

zweiten Ausbildungsjahrs. Die Abbruchquote reduzierte sich von 20% in der Kohorte 2010 auf 15% in der Kohorte 2014. Diese Reduktion konnte erwartet werden, da die potenzielle Zahl von Auszubildenden im zweiten Jahr nach Einführung des Rundschreibens etwas gesunken war. Gründe für einen Ausbildungsabbruch sind erfahrungsgemäss eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes, ungeeignete Ausbildungswahl oder persönliche Probleme.

Schliesslich fällt auch auf, dass bereits vor Einführung des IV-Rundschreibens Nr. 299 46% der Jugendlichen die zweijährige Ausbildung nicht abgeschlossen haben, obwohl damals eine zweijährige Zusprache noch üblich gewesen war. Es ist also davon auszugehen, dass die Anteile von Abbrüchen im ersten oder im zweiten Ausbildungsjahr in keinem direkten Zusammenhang stehen mit der Einführung des IV-Rundschreibens.

3.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die verstärkte Eingliederungsorientierung der IV auch in den Massnahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung EFZ und EBA widerspiegelt, sowohl was die Entwicklung der Anzahl Leistungsbeziehenden als auch der Kosten anbelangt.

Bei den niederschwelligen Ausbildungen bleibt die Zahl der Leistungsbeziehenden mit einem zwischenzeitlichen Rückgang relativ stabil. Aus Sicht des BSV steht der Rückgang der Ausbildungsverhältnisse in den Jahren 2011 und 2012 nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Einführung des IV-Rundschreibens Nr. 299; denn die Zahl stabilisiert sich in den beiden Folgejahren wieder auf denselben Stand wie zuvor.

Eine direkte Auswirkung hatte das IV-Rundschreiben Nr. 299 erwartungsgemäss auf die Ausbildungsdauer in den IV-Anlehren und PrA. Die Analyse zeigt, dass das Rundschreiben effektiv auf rund 15% der Jugendlichen in solchen Ausbildungen eine Auswirkung hatte, d. h. eine Verkürzung der ursprünglich vorgesehenen zwei- auf eine einjährige Ausbildung. Auf die Zahl von Jugendlichen, die ihre niederschwellige Ausbildung abbrachen, hatte das Rundschreiben keinen Einfluss.

Dass generell die Zahl länger als zwei Jahre dauernder niederschwelliger Ausbildungen reduziert werden konnte, ist ein Hinweis auf das steigende Kostenbewusstsein der Ausbildungsinstitutionen und ebenso darauf, dass die Ausbildungen vermehrt am ersten Arbeitsmarkt orientiert sind, was beides im Sinne des BSV ist.

4. Frage der Rechtskonformität

4.1 Rechtsgutachten

In Erfüllung des Postulats Lohr gab das BSV im Juli 2015 bei Prof. Dr. iur. M. Hürzeler und PD Dr. iur. Silvia Bucher ein Rechtsgutachten in Auftrag, um die Frage abzuklären, ob das IV-Rundschreiben Nr. 299 zur erstmaligen beruflichen Ausbildung über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügt.

In ihrem Gutachten vom 14. September 2015 kommen die Gutachter zum Schluss, dass Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr in einer PrA oder IV-Anlehre nicht mit der Begründung verweigert werden dürfen, es fehle an einer Rentenwirksamkeit des zu erwartenden Erwerbseinkommens oder es sei nicht mit einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu rechnen. Dem IV-Rundschreiben Nr. 299 fehle somit eine genügende gesetzliche Grundlage.

4.2 Neues Bundesgerichtsurteil

Das Kantonsgerichts Basel-Landschaft hielt in seinem Urteil vom 7. Mai 2015 (720 14 278/113) fest, dass die Praxis im Zusammenhang mit dem IV-Rundschreiben Nr. 299 nicht im Einklang mit verschiedenen Rechtsnormen, darunter der UNO-Behindertenrechtskonvention und der Schweizerischen Bundesverfassung stehe und über keine gesetzliche Grundlage verfüge[19]. Im Oktober 2015 reichte die IV-Stelle Basel-Landschaft beim Bundesgericht Beschwerde gegen dieses Urteil ein. Das BSV reichte dem Bundesgericht sowie den beteiligten Parteien das Rechtgutachten von Hürzeler/Bucher zur Information ein.

Das Bundesgericht wies die Beschwerde in seinem Urteil[20] ab und äusserte sich erstmals zum IV-Rundschreiben Nr. 299. Es kam zum Schluss, dass das IV-Rundschreiben Nr. 299 nicht mit Art. 8 und Art. 16 Abs. 2 Bst.

[19] Der Entscheid wurde der IV-Stelle Basel-Landschaft am 9. Oktober 2015 schriftlich eröffnet.
[20] BGE 142 V 523

a IVG vereinbar sei. Im Rahmen einer IV-Anlehre oder praktischen Ausbildung nach INSOS dürfe ein zweites Ausbildungsjahr nicht verweigert werden mit der Begründung, es bestünden keine guten Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass oder es könne keine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt erwartet werden. Soweit aufgrund des IV-Rundschreibens Nr. 299 ein zweites Ausbildungsjahr vom Vorliegen einer dieser beiden Voraussetzungen abhängig gemacht werde, sei dies mit der gesetzlichen Regelung nicht vereinbar. Die Beurteilung stimmt mit derjenigen des Rechtsgutachtens Hürzeler/Bucher überein.

Das Bundesgericht führt weiter aus, die Beantwortung der Frage, ob Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr zuzusprechen seien, richte sich danach, ob die Anspruchsvoraussetzungen (Notwendigkeit, Geeignetheit, Angemessenheit) im konkreten Einzelfall erfüllt sind. Dabei dürfe ein zweites Ausbildungsjahr nur dann infolge Fehlens der finanziellen Angemessenheit verweigert werden, wenn im Einzelfall ein krasses Missverhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen der Massnahme bestehe. Zudem dürfe eine fehlende Notwendigkeit nicht leichthin angenommen werden.

Das Bundesgericht hält zudem fest, dass aus der UNO-Behindertenrechtskonvention, der Bundesverfassung, dem Behindertengleichstellungsgesetz und dem BBG kein Anspruch aller Jugendlichen auf eine zweijährige erstmalige Berufsausbildung abgeleitet werden könne.

4.3 Weiteres Vorgehen des BSV nach Vorliegen des BGer-Urteils

Nach Vorliegen des Bundesgerichtsurteils hat das BSV das IV-Rundschreiben Nr. 299 unverzüglich und mit sofortiger Wirkung aufgehoben und das Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art entsprechend angepasst. Mit einer Medienmitteilung hat das BSV über die neue Entwicklung informiert.

An die IV-Stellen wurde ein Schreiben verschickt, in dem sie darüber informiert wurden, dass IV-Anlehren und PrA nach INSOS zukünftig grundsätzlich wieder für die Dauer von zwei Jahren zuzusprechen seien, sofern die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

Der als Praxishilfe entwickelte Leitfaden behält seine Gültigkeit. Er befindet sich aktuell in der Überarbeitung und wird auch weiterhin als Arbeitsmittel zur Beurteilung der Entwicklung der Kernkompetenzen im Ausbildungsverlauf den IV-Stellen und den Ausbildungsinstitutionen zur Verfügung stehen.

5. Schlussfolgerungen

Der Bundesrat kommt mit vorliegendem Bericht den Anliegen der Postulate von Herrn Nationalrat Lohr und Frau Nationalrätin Bulliard-Marbach nach und hat die neue Ausgangslage nach Vorliegen des neuen Bundesgerichtsurteils[21] dargelegt.

In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Invalidenversicherung[22] schlägt der Bundesrat vor, Jugendliche und junge Erwachsene am Übergang von der Schule zur erstmaligen beruflichen Ausbildung und von der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt mit verschiedenen Massnahmen besser zu unterstützen. Er schlägt unter anderem vor, die erstmaligen beruflichen Ausbildungen, die nicht dem BBG unterstehen, stärker an der späteren Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu orientieren und sie nach Möglichkeit auch im ersten Arbeitsmarkt durchzuführen. Weiter soll eine Delegationsnorm geschaffen werden, die es dem Bundesrat ermöglicht, die Voraussetzungen für die Zusprache dieser Ausbildungen hinsichtlich Art, Dauer und Umfang auf Verordnungsstufe festzulegen. Die praktischen Ausbildungen sollen zukünftig für die gesamte Dauer (im Fall der praktischen Ausbildungen nach INSOS in der Regel für zwei Jahre) zugesprochen werden; damit würde auch die Rechtssicherheit gestärkt. Ziel dieser Ausbildungen muss sein, das individuelle Entwicklungspotenzial zu fördern und auszuschöpfen. Dabei sollen die Zielsetzungen eines voraussichtlich rentenbeeinflussenden Erwerbseinkommens und der Integration in den ersten Arbeitsmarkt weiterhin bedeutsam sein, aber als Voraussetzungen für eine Zusprache keine Rolle mehr spielen.

[21] BGE 142 V 523
[22] BBl 2017 2535

6. Anhang I: Postulat 13.3615 Lohr

Eingereicht am 21. Juni 2013 von Christian Lohr

Voraussetzungen für die IV-Anlehre und die praktische Ausbildung nach Insos

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Bericht mit einer unabhängigen rechtlichen Begutachtung darüber vorzulegen, ob das Rundschreiben Nr. 299 zur erstmaligen beruflichen Ausbildung in Artikel 16 IVG eine genügende gesetzliche Grundlage hat. Insbesondere ist zu prüfen, ob Artikel 16 IVG es zulässt, die IV-Anlehre bzw. ein zweites Ausbildungsjahr von einem künftigen rentenbeeinflussenden Einkommen oder von einer künftigen Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt abhängig zu machen.

Begründung

Mit dem Rundschreiben Nr. 299 änderte das BSV im Mai 2011 die Praxis bei den IV-Anlehren. Statt für zwei Jahre werden diese Ausbildungen seither nur noch für ein Jahr zugesprochen. Eine Verlängerung der Ausbildung um ein zweites Jahr erfolgt nur unter der Voraussetzung, dass gute Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass oder eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann. Dies, obwohl Artikel 16 Absatz 2 IVG bestimmt, dass die Vorbereitung "auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte ... der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleichgestellt" ist. Gegen die Verweigerung des zweiten Ausbildungsjahrs haben Betroffene bereits erfolgreich Beschwerde geführt. Dabei äusserte das Sozialversicherungsgericht Zürich Zweifel an der Gesetzeskonformität der neuen Praxis (Urteil vom 9. Januar 2013, IV.2012.00848). Da die IV-Stelle den Entscheid nicht anfocht, wird innert nützlicher Frist keine höchstrichterliche Überprüfung dieser Rechtsfrage erfolgen.

7. Anhang II: Postulat 13.3626 Bulliard

Eingereicht am 21. Juni 2013 von Christine Bulliard-Marbach

IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach Insos. Mehr Transparenz

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Bericht vorzulegen, wie sich die Zahl der Jugendlichen, die von der IV eine IV-Anlehre oder eine praktische Ausbildung (PrA) zugesprochen erhielten, in den letzten zehn Jahren entwickelt hat. Der Bericht soll die Datenlage transparent machen und aufzeigen, wie die IV-Anlehren und die PrA statistisch von anderen beruflichen Eingliederungsmassnahmen abgegrenzt werden können.

Begründung

Seit Mai 2011 hat die IV die Praxis bei der Zusprechung einer IV-Anlehre (oder PrA) geändert. Die IV-Anlehren werden seither nur noch für ein Jahr zugesprochen. Eine Verlängerung der Ausbildung um ein zweites Jahr erfolgt nur unter restriktiven Voraussetzungen (spätere Rentenreduktion oder Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt). Der Branchenverband Insos, der eine Statistik zu den PrA führt, stellt eine deutliche Abnahme der Lehrverhältnisse von 2010 auf 2012 fest. Das BSV andererseits stellt Kostensteigerungen in diesem Ausbildungssegment fest, ohne sich jedoch zur Anzahl betroffener Jugendlicher zu äussern. Der Bericht soll diese (scheinbaren) Widersprüche klären und wenn möglich Aufschluss darüber geben, wie viele Jugendliche heute im Vergleich zur Zeit vor 2010 eine IV-Anlehre oder PrA absolvieren (im ersten oder zweiten Ausbildungsjahr). Er soll zudem der Frage nachgehen, worauf die vom BSV festgestellten Kostensteigerungen zurückzuführen sind und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen (könnten). Das Ziel ist, transparent zu machen, welche Leistungen die IV für stärker beeinträchtigte Jugendliche erbringt, und überprüfbar zu machen, inwiefern sich diese Leistungen in den letzten Jahren veränderten

Rechtsgutachten

betreffend

Postulat 13.3615 / Art. 16 IVG

Referenznummer 164000078, VW-Nummer VW15_0034; IA-Nummer 1631425

erstattet

dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Effingerstrasse 20
3003 Bern

von

Prof. Dr. iur. Marc Hürzeler
Schmid Hofer Rechtsanwälte
Lange Gasse 90
4052 Basel

sowie

PD Dr. iur. Silvia Bucher
Anwaltsbüro Silvia Bucher
Freiestrasse 196
8032 Zürich

1. Einleitung

1.1 *Fragen der Auftraggeberin*

Ende Juli 2015 wurden die Unterzeichnenden vom BSV im Zusammenhang mit dem die Umsetzung von Art. 16 IVG betreffenden Postulat 13.3615, von Nationalrat Christian Lohr am 21. Juni 2013 eingereicht, mit der Erstattung eines Rechtsgutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

1. Bildet Art. 16 IVG in seiner aktuellen Fassung eine genügende gesetzliche Grundlage für die Umsetzung der im IV-Rundschreiben 299 formulierten Bedingungen für die Zusprache eines zweiten niederschwelligen praktischen Ausbildungsjahres (ausserhalb des Berufsbildungsgesetzes)?
2. Ist die Umsetzung des IV-Rundschreibens 299 rechtskonform hinsichtlich Art. 16 IVG und im Sinne des Gesetzes?
3. Wenn nein, wie soll der Art. 16 IVG oder ein anderer Gesetzesartikel im IVG (z. B. Art. 8, 18, 18d oder 57 IVG) lauten, damit die allgemeine Ausrichtung der erstmaligen beruflichen Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt und im Hinblick auf die Zusprache eines zweiten niederschwelligen praktischen Ausbildungsjahres durchgesetzt werden kann?

1.2 *IV-Rundschreiben Nr. 299*

1.2.1 Der Inhalt des IV-Rundschreibens Nr. 299, auf welches sich der Gutachtensauftrag bezieht, lässt sich wie folgt umschreiben:

1.2.1.1 Für Leistungen unter dem Titel der erstmaligen beruflichen Ausbildung für IV-Anlehren/praktische Ausbildungen nach INSOS wird vorausgesetzt, dass nach Abschluss der Ausbildung ein Mindeststundenlohn von Fr. 2.55 erzielt werden kann (Abs. 3 des Rundschreibens).

1.2.1.2 IV-Anlehren inkl. praktische Ausbildungen nach INSOS, die in der Regel auf zwei Jahre angelegt sind, werden zunächst einheitlich für ein Jahr zugesprochen (Abs. 1 und 2 des Rundschreibens).

1.2.1.3 Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr setzen voraus, dass

- gute Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass bestehen

oder

- eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann, auch wenn diese vorerst noch nicht rentenbeeinflussend ist (Abs. 2 des Rundschreibens).

1.2.2 Begründet wird diese Regelung mit einem wirkungsorientierten Einsatz der finanziellen Mittel unter Hinweis darauf, dass in vielen Fällen nach Abschluss einer zweijährigen Ausbildung keine rentenbeeinflussende Eingliederung erreicht werden könne (Abs. 1 des Rundschreibens)[1].

1.2.3 Mit den guten Aussichten auf eine künftige Erwerbstätigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass (1. Verlängerungsvariante) wird faktisch eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt verlangt; denn an einem so genannten geschützten Arbeitsplatz wird schwerlich ein rentenbeeinflussendes Einkommen erzielt werden können (in diesem Sinne auch Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kt. ZH IV.2012.00848 vom 9. Januar 2013 E. 2.1). Für dieses Verständnis spricht zudem, dass ein zweites Ausbildungsjahr auch übernommen werden kann, wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zwar erwartet werden kann, diese aber vorerst noch nicht rentenbeeinflussend ist (2. Verlängerungsvariante); dabei wird selbst für den ersten Arbeitsmarkt davon ausgegangen, dass ein dort erzieltes Einkommen nicht in jedem Fall rentenbeeinflussend ist. Dass es beim allfälligen zweiten Ausbildungsjahr um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt geht, wird bestätigt durch Ziff. 1.1 und 2.1 des von der IVSK und dem BSV herausgegebenen Leitfadens für die Beratung und Begleitung praktischer Ausbildungen von Jugendlichen[2].

1.2.4 Im IV-Rundschreiben Nr. 299 – Rz. 3020 KSBE sieht übrigens für das zweite Ausbildungsjahr analoge Voraussetzungen vor – wird somit für das zweite Ausbildungsjahr prognostisch eine rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft vorausgesetzt. Damit wird im Ergebnis ein zweites Ausbildungsjahr im Rahmen einer blossen Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte verunmöglicht.

1.3 *Inhalt und Aufbau des Gutachtens*

1.3.1 Die Fragen 1 und 2 laufen beide auf die Frage der Gesetz- und Verordnungsmässigkeit des IV-Rundschreibens Nr. 299 hinaus, weshalb im ersten Teil (hinten Ziff. 2-4) des Gutachtens diese beiden Fragen gemeinsam geprüft werden.

---

1 Vgl. auch PAOLINO Marcel, Wirkungsorientierte erstmalige berufliche Ausbildung, Soziale Sicherheit CHSS 2011 S. 264 f. (264).

2 Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Erstmalige berufliche Ausbildung“ IVSK – BSV 2015, http://www.bsv.admin.ch/vollzug/documents/view/4360/lang:deu/category:52 (Website besucht am 28.8.15).

1.3.2 Materiell geht es in diesem ersten Teil nach dem vorne unter Ziff. 1.2.4 Gesagten um die Frage, ob Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr davon abhängig gemacht werden dürfen, dass dank der Ausbildung voraussichtlich eine rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft erreicht werden kann. Dabei wird nach Ausführungen zum Gesetzes- und Verordnungstext (hinten Ziff. 2) auf verschiedene Aspekte des Verhältnismässigkeitsprinzips eingegangen (hinten Ziff. 3), bevor eine Zwischenbilanz gezogen wird (hinten Ziff. 4).

1.3.3 Im zweiten Teil des Gutachtens (hinten Ziff. 5) wird auf die Frage eingegangen, wie Art. 16 IVG oder ein anderer Gesetzesartikel des IVG zu formulieren wäre, damit die allgemeine Ausrichtung der erstmaligen beruflichen Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt und im Hinblick auf die Zusprache eines zweiten niederschwelligen praktischen Ausbildungsjahres durchgesetzt werden könnte. Hierzu wird in einem ersten Schritt (hinten Ziff. 5.1) eruiert, welche Gesetzesbestimmungen einer entsprechende Anpassung offen stünden, worauf in einem zweiten Schritt (hinten Ziff. 5.2) untersucht wird, welche Gesetzesänderungen angestrebt werden könnten. Den Abschluss bildet eine Zwischenbilanz über die möglichen Gesetzesanpassungen (hinten Ziff. 5.3).

2. Gesetzes- und Verordnungstext

2.1 *Art. 8 und 16 IVG sowie Art. 5 IVV*

2.1.1 Art. 16 IVG unterscheidet unter dem Titel der erstmaligen beruflichen Ausbildung (wenn man die hier nicht weiter interessierenden Formen der beruflichen Neuausbildung nach Art. 16 Abs. 2 lit. b und der beruflichen Weiterausbildung nach Art. 16 Abs. 2 lit. c IVG ausser Acht lässt) zwischen der erstmaligen beruflichen Ausbildung i. e. S[3] (Art. 16 Abs. 1 IVG) und der der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleich gestellten Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte (Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG). Die erstmalige berufliche Ausbildung i. e. S. umfasst insbesondere die zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (Art. 17 Abs. 3 BBG) oder zum eidgenössischen Berufsattest (Art. 17 Abs. 2 BBG) führende berufliche Grundbildung nach dem BBG (vgl. Art. 5 Abs. 1 IVV). Die Gegenstand des hier interessierenden IV-Rundschreibens Nr. 299 bildenden – nicht dem BBG unterstehenden – IV-Anlehren und praktischen Ausbildungen nach INSOS (Pra) fallen demgegenüber unter den (auch in Art. 5 Abs. 1 IVV verwendeten) Begriff der Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte[4].

---

[3] Terminologie gemäss BUCHER Silvia, Eingliederungsrecht der Invalidenversicherung, Bern 2011, Rz. 608 mit Hinweisen.

[4] Vgl. Erläuterungen des BSV zur Änderung der IVV vom 19. September 2014, http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00025/index.html?lang=de.

2.1.2 Ein Anspruch auf Leistungen nach Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a IVG, bei denen es sich um eine Massnahme beruflicher Art handelt (Art. 8 Abs. 3 lit. b IVG), setzt nach der in Art. 8 IVG enthaltenen Grundsatzbestimmung über Eingliederungsmassnahmen insbesondere voraus, dass eine solche Eingliederungsmassnahme notwendig und geeignet ist, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen[5], wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern (Art. 8 Abs. 1 IVG; e contrario Art. 8 Abs. 2 und Abs. 2bis IVG).

2.2 *Keine ausdrückliche Regelung*

2.2.1 Gesetz und Verordnung regeln nicht ausdrücklich, wie lange eine unter Art. 16 IVG fallende Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte dauern darf.

2.2.2 Insbesondere lässt sich dem IVG und der IVV keine Vorschrift entnehmen, die Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr davon abhängig machen würde, dass aufgrund der Ausbildung voraussichtlich eine rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft erreicht werden kann.

2.2.3 Aus dem Fehlen einer diesbezüglichen Regelung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe allein folgt indessen noch nicht, dass die im IV-Rundschreiben Nr. 299 enthaltene Regelung mit den Gesetzes- und Verordnungsvorgaben nicht vereinbar wäre. Wie lange die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte dauern darf und welchen Erfolg die Massnahme prognostisch bringen muss, sind Fragen der Angemessenheit, auf welche im Folgenden einzugehen ist.

3. **Verhältnismässigkeit**

3.1 *Frage der Angemessenheit*

3.1.1 Ob die Ausbildungsdauer auf ein Jahr beschränkt werden darf, wenn nicht mit einer rentenbeeinflussenden Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft gerechnet werden kann, ist nicht eine Frage der in Art. 8 Abs. 1 lit. a IVG verlangten Notwendigkeit und Geeignetheit der Massnahme, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern, sondern eine Frage des Ausmasses, welches der positive Einfluss auf die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, annehmen muss, damit ein zweites Ausbildungsjahr zuzusprechen ist.

[5] Siehe zum Aspekt des Aufgabenbereichs hinten bei Fn. 19.

3.1.2 Dabei handelt es sich um eine Frage der Angemessenheit (Verhältnismässigkeit i. e. S.; die Eingliederungsmassnahme muss unter Berücksichtigung der gesamten tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Einzelfalles in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Eingliederungsziel stehen), welche neben der Notwendigkeit (die Eingliederungsmassnahme muss für die Erreichung des gesetzlichen Eingliederungsziels notwendig und genügend sein) und der Geeignetheit (die Eingliederungsmassnahme muss sich zur Erreichung des gesetzlichen Eingliederungsziels eignen) den in Art. 8 Abs. 1 lit. a IVG nicht ausdrücklich erwähnten dritten Teilgehalt des Verhältnismässigkeitsprinzips darstellt und die vier Teilaspekte der sachlichen (siehe hinten Rz. 3.2.1), der (im vorliegenden Zusammenhang nicht näher interessierenden) zeitlichen, der (wirtschaftlich-) finanziellen (siehe hinten Rz. 3.3.1) und der (im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter interessierenden) persönlichen Angemessenheit umfasst[6].

3.2 *Sachliche Angemessenheit*

3.2.1 Das Erfordernis der sachlichen Angemessenheit bedeutet, dass die Massnahme prognostisch ein bestimmtes Mass an Eingliederungswirksamkeit aufweisen muss, dass m. a. W. die zu erwartende Wirkung ein gewisses Mass an Erheblichkeit aufweisen muss, wobei das erforderliche Mass an Eingliederungswirksamkeit leistungsspezifisch unterschiedlich ist[7].

3.2.2 Was die sachliche Angemessenheit im Rahmen von Art. 16 IVG im Besonderen betrifft, so muss unter dem Gesichtspunkt der Eingliederungswirksamkeit die versicherte Person durch die zur Diskussion stehende erstmalige berufliche Ausbildung voraussichtlich in die Lage versetzt werden, ein Erwerbseinkommen zu erzielen, welches mindestens einen (beachtlichen) Teil ihrer Unterhaltskosten deckt[8]. Dabei muss bei der hier interessierenden der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleichgestellten Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte im Sinne einer nur minimalen Eingliederungswirksamkeit die angestrebte Tätigkeit wirtschaftlich verwertbar sein, was praxisgemäss voraussetzt, dass sie zu einem Leistungslohn von mindestens Fr. 2.55 pro Stunde führt[9].

3.2.3 Diese im IV-Rundschreiben Nr. 299 vorgesehene allgemeine – schon für das erste Ausbildungsjahr geltende – Anspruchsvoraussetzung (vorne Ziff. 1.2.1.1) steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche von der Voraussetzung eines Minimallohns in

---

6 Vgl. zu den verschiedenen Aspekten des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes BUCHER, a. a. O., Rz. 121, 123, 126 sowie 128; MEYER Ulrich/REICHMUTH Marco, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Zürich/Basel/Genf 2014, N 16, 17, 19 ff. sowie 25 zu Art. 8, und MURER Erwin, Invalidenversicherungsgesetz (Art. 1-27bis IVG), Bern 2014, N 42, 43 sowie 45 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

7 BUCHER, a. a. O., Rz. 129, MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 25 sowie 27 zu Art. 8, und MURER, a. a. O., N 57 sowie 59 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

8 BUCHER, a. a. O., Rz. 647 mit Hinweisen.

9 BUCHER, a. a. O., Rz. 662 mit Hinweisen; Rz. 3013 i. V. m. Rz. 3010 KSBE.

dieser Grössenordnung ausgeht[10], und ist daher auch als Voraussetzung für das zweite Ausbildungsjahr nicht zu beanstanden. Es sind hier somit nur diejenigen im Rundschreiben vorgesehenen Voraussetzungen für die Zusprechung eines zweiten Ausbildungsjahres, die über diesen Mindeststundenlohn hinausgehen, zu diskutieren, sodass sich die folgenden Ausführungen auf die Voraussetzung einer voraussichtlich rentenbeeinflussenden Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft (vorne Ziff. 1.2.1.3 bis 1.2.4) beschränken können.

3.2.4 Der Umstand allein, dass in einem konkreten Fall prognostisch nicht von einer Tätigkeit in der freien Wirtschaft auszugehen ist, kann, solange – im Sinne einer hier genügenden nur minimalen Eingliederungswirksamkeit bzw. sachlichen Angemessenheit[11] – der erwähnte Mindeststundenlohn von Fr. 2.55 voraussichtlich erreicht wird, nicht zur Verneinung der sachlichen Angemessenheit führen, weil Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG die Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte als Eingliederungsziel anerkennt. Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG stellt die Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte der erstmaligen beruflichen Ausbildung ausdrücklich gleich, wobei überdies Art. 5 Abs. 1 IVV die berufliche Vorbereitung auf die Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte der erstmaligen beruflichen Ausbildung zuordnet. Ob zur Erreichung des zulässigen Eingliederungsziels der Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte ein zweites Ausbildungsjahr, sofern notwendig und geeignet, zuzusprechen ist, ist primär (neben der zeitlichen Angemessenheit) eine Frage der finanziellen Angemessenheit, auf die hinten unter Ziff. 3.3 einzugehen ist.

3.2.5 Wenn die Nichterreichbarkeit einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht schon zur Verneinung der sachlichen Angemessenheit führt, so muss Gleiches für die Nichterreichbarkeit eines rentenbeeinflussenden Einkommens gelten, da sich an einem geschützten Arbeitsplatz kaum je ein rentenbeeinflussendes Einkommen wird erzielen lassen (vgl. vorne Ziff. 1.2.3).

3.2.6 Dass es sich so verhält, lässt sich auch direkt aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ableiten. Aus dieser geht hervor, dass die Zusprechung einer Eingliederungsmassnahme jedenfalls grundsätzlich nicht voraussetzt, dass diese den für den Rentenanspruch massgebenden Invaliditätsgrad beeinflusst[12]. Insbesondere schliesst der voraussichtlich trotz der Massnahme bestehende Anspruch auf eine ganze Invalidenrente einen Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen nicht von Vornherein aus[13]. Es ist in diesem Zusammenhang

---

10 Vgl. Urteil I 84/01 vom 7. November 2001 E. 3a i. V. m. Rz. 3010 und 3013 der bis 31. Dezember 2002 gültigen Fassung des KSBE (Fr. 2.-) sowie Rz. 3010 und 3013 des KSBE in der heutigen Fassung (Fr. 2.55).

11 Vgl. BUCHER, a. a. O., Rz. 662 mit Fn. 1931; MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 28 zu Art. 8 sowie N 21 zu Art. 16, und MURER, a. a. O., N 81 sowie 85 zu Art. 16.

12 BGE 108 V 210 E. 1d S. 213; BUCHER, a. a. O., Rz. 130 mit Hinweisen; MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 29 zu Art. 8.

13 Vgl. Urteil 9C_457/2008 vom 3. Februar 2009 E. 3.2 (spezifisch im Zusammenhang mit einer erstmaligen beruflichen Ausbildung).

auch zu beachten, dass die für die hier interessierenden Massnahmen beruflicher Art einschlägigen Bestimmungen (Art. 8 und 15 ff. IVG) im Gegensatz zum medizinische Massnahmen betreffenden Art. 12 IVG, der verlangt, dass die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wesentlich verbessert oder vor wesentlicher Beeinträchtigung bewahrt werden kann, bezüglich der sachlichen Eingliederungswirksamkeit kein Erheblichkeitserfordernis enthalten[14].

3.2.7 Nachdem auch eine fehlende Rentenwirksamkeit des voraussichtlichen Erwerbseinkommens der Bejahung der sachlichen Angemessenheit nicht entgegen steht, ist auch die Frage, ob im Hinblick auf eine zwar den erwähnten Mindestleistungslohn von Fr. 2.55 pro Stunde ermöglichende, aber einen Anspruch auf eine ganze Rente nicht verhindernde Erwerbsfähigkeit ein zweites Ausbildungsjahr, sofern notwendig und geeignet, zuzusprechen ist, primär (neben der zeitlichen Angemessenheit) eine Frage der finanziellen Angemessenheit[15], auf die sogleich hinten unter Ziff. 3.3 einzugehen ist.

3.3 *Finanzielle Angemessenheit*

3.3.1 Das Erfordernis der finanziellen Angemessenheit verlangt, dass der zu erwartende Erfolg (Nutzen) in einem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten der konkreten Eingliederungsmassnahme steht[16]. Jedoch vermag nur ein grobes Missverhältnis zwischen den Kosten der Eingliederungsmassnahme einerseits und dem damit verfolgten Eingliederungszweck andererseits Unverhältnismässigkeit zu begründen; die Verhältnismässigkeit ist m. a. W. erst dann nicht mehr gegeben, wenn ein krasses Missverhältnis zwischen den Kosten und dem voraussichtlichen Nutzen der Vorkehr besteht[17].

3.3.2 Ein grobes bzw. krasses Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag kann – gleich der Situation bezüglich der sachlichen Angemessenheit – selbstverständlich nicht schon deshalb angenommen werden, weil im konkreten Fall keine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und/ oder keine Erwerbstätigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass zu erwarten ist. Sonst blieben die in Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG vorgesehenen Leistungen für die Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte toter Buchstabe. Die zu beantwortende Frage geht denn auch nicht dahin, ob solche Leistungen überhaupt geschuldet sind, sondern bezieht sich nur auf das Problem des zweiten Ausbildungsjahres.

---

14 Vgl. auch MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 28 zu Art. 8.

15 Vgl. dazu, dass es sich um eine Frage der finanziellen Angemessenheit handelt, auch BGE 115 V 191 E. 5c S. 200 i. V. m. hinten Ziff. 3.3.1.

16 BUCHER, a. a. O., Rz. 136, MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 32 zu Art. 8, und MURER, a. a. O., N 61 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

17 BUCHER, a. a. O., Rz. 137, MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 32 zu Art. 8, und MURER, a. a. O., N 61 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

3.3.3 Unter dem Aspekt der finanziellen Angemessenheit ist die Frage zu prüfen, ob – was für einen Leistungsanspruch vorausgesetzt ist[18] – zwischen der Ausbildungsdauer und dem wirtschaftlichen Erfolg ein vernünftiges Verhältnis besteht. In Anbetracht dessen, dass nur ein grobes/krasses Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag zu finanzieller Unangemessenheit führt (vorne Ziff. 3.3.1), ist genauer danach zu fragen, ob zwischen einer (für die Erreichung des Eingliederungsziels erforderlichen und geeigneten) zweijährigen Ausbildungsdauer und dem mit dem Eingliederungsziel verbundenen wirtschaftlichen Nutzen ein grobes/krasses Missverhältnis besteht, wenn lediglich eine zwar den Mindestleistungslohn von Fr. 2.55 pro Stunde erreichende, aber nicht rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit (sei es in der freien Wirtschaft oder in einer geschützten Werkstätte) ermöglicht werden soll bzw. kann. Bejaht man diese Frage, schliesst man zugleich für zweijährige Ausbildungen dieses Ausbildungsziel, insbesondere das Ausbildungsziel der Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte, aus.

3.3.4 Dass gemäss IV-Rundschreiben Nr. 299 im Ergebnis ein zweites Ausbildungsjahr im Rahmen einer blossen Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte von Vornherein ausgeschlossen sein soll, widerspricht jedoch der gesetzlichen Grundidee der Gleichstellung (vgl. vorne Ziff. 3.2.4) der Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte mit der eigentlichen erstmaligen beruflichen Ausbildung. Diese gesetzlich gewollte Gleichstellung verbietet es, just das Kriterium, ob eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt oder aber eine solche in einer geschützten Werkstätte zu erwarten ist, als Unterscheidungskriterium – und damit auch als Kriterium für die Bejahung oder Verneinung der finanziellen Angemessenheit – zu verwenden. Dies gilt umso mehr, als gemäss Verwaltungspraxis und wohl herrschender Lehre nicht nur die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sondern auch die Tätigkeit im eigenen Haushalt oder in einem anderen Aufgabenbereich – mithin eine unbezahlte Tätigkeit – ein berufliches Ausbildungsziel im Rahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung bildet[19].

3.3.5 Der Umfang der Ausbildungsmassnahmen – und damit die Dauer der Ausbildung – bestimmt sich somit nicht nach dem Kriterium des Eingliederungsziels – rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit (in der freien Wirtschaft) oder nicht –, sondern nach der allgemeinen Regel zur Bestimmung des Umfangs einer Massnahme der erstmaligen beruflichen Ausbildung. Danach hat die betroffene Person Anspruch auf Beiträge an die gesamte Ausbildung, die unter den konkreten Umständen des Einzelfalls, zu denen auch die von Person zu Person unterschiedliche subjektive und objektive Eingliederungsfähigkeit (Gesundheitszustand, Leistungsvermö-

[18] ZAK 1972 S. 56 E. 2 (S. 58); MURER, a. a. O., N 79 zu Art. 16; PAOLINO, a. a. O., S. 264; VALTERIO Michel, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI), Zürich/Basel/Genf 2011, Rz. 1649.

[19] Vgl. Rz. 3002 KSBE; MURER, a. a. O., N 25 zu Art. 16; VALTERIO, a. a. O., Rz. 1636.

gen, Bildungsfähigkeit, Motivation usw.) gehört, zur Erreichung des Eingliederungsziels erforderlich ist[20]. Das zu erreichende Eingliederungsziel kann nach dem Gesagten, da das Eingliederungsziel nicht als Unterscheidungskriterium verwendet werden darf, sowohl eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt als auch eine solche in einer geschützten Werkstätte sein.

3.3.6 Ein Anspruch auf hier interessierende Leistungen nach Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG für eine zweijährige Vorbereitungszeit scheidet somit auch bei einer zu erwartenden nicht rentenbeeinflussenden Erwerbstätigkeit (im ersten Arbeitsmarkt oder in einer geschützten Werkstätte), die den Mindestleistungslohn von Fr. 2.55 pro Stunde zu erreichen verspricht (ansonsten es schon an der sachlichen Angemessenheit fehlen würde [vorne Ziff. 3.2.2]), nicht generell, sondern (unter Vorbehalt auch der zeitlichen Angemessenheit) nur dann aus, wenn im Einzelfall (vgl. vorne Ziff. 3.1.2) die Kosten einer solchen zweijährigen Ausbildung in einem groben/krassen Missverhältnis stehen zu deren wirtschaftlichem Erfolg. Nur diesfalls fehlt es an der finanziellen Angemessenheit (vorne Ziff. 3.3.1).

3.3.7 Die gebotene Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalls wird wohl jedenfalls sehr oft kein solches Missverhältnis ergeben, weil bei den hier betroffenen Jugendlichen zwar nur bescheidene und nicht rentenausschliessende Verdienstaussichten hingegen einer in der Regel sehr langen Erwerbsdauer gegenüber stehen. Insofern gleicht eine grosse zeitliche Eingliederungswirksamkeit – gemäss Art. 8 Abs. 1bis Satz 2 IVG ist bei der Festlegung der Massnahmen die gesamte noch zu erwartende Dauer des Erwerbslebens zu berücksichtigen – eine relativ geringe sachliche Eingliederungswirksamkeit aus und verhindert so ein grobes/krasses Kosten-/Nutzen-Missverhältnis[21]. Auch bei durch eine zwei- statt nur einjährige Massnahme in nur relativ bescheidenem Rahmen ermöglichtem oder erhöhtem eigenem Jahreserwerbseinkommen steht der betroffenen Person beim Mindeststundenlohn von Fr. 2.55 über die Jahre bzw. Jahrzehnte ein um einiges grösserer Betrag zur Verfügung – bzw. es müssen gegebenenfalls jahre- bzw. jahrzehntelang entsprechend weniger Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden – als ohne die Massnahme.

3.3.8 Dass das Erfordernis der finanziellen Angemessenheit durchaus auch für eine zweijährige Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte erfüllt sein kann, wird bestätigt durch das Urteil I 170/76 vom 15. Dezember 1976[22] mit folgendem Inhalt:

Bei einer versicherten Person, die nie in der offenen Wirtschaft würde eingesetzt werden können (E. B), lehnte die Verwaltung die Verlängerung der für ein halbes Jahr zugesprochenen

---

[20] Urteile 9C_457/2008 vom 3. Februar 2009 E. 2.1, I 529/01 vom 19. März 2002 E. 1a und I 618/99 vom 1. Februar 2000 E. 1a; BUCHER, a. a. O., Rz. 653.

[21] Vgl. auch MURER, a. a. O., N 47 zu Art. 8 IVG, wonach die zeitliche Angemessenheit insofern mit der Wirksamkeit verbunden ist, als man sagen kann, dass die Massnahme umso eingliederungswirksamer ist, je länger die noch bevorstehende Aktivitätsdauer ist.

[22] Dieses Urteil wird zitiert in MURER, a. a. O., N 87 zu Art. 16, und MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 20 zu Art. 16.

Massnahme nach Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG auf zwei Jahre ab (E. A und B). Das kantonale Gericht hiess die dagegen erhobene Beschwerde gut (E. C), wogegen die Verwaltung Verwaltungsgerichtsbeschwerde führte (E. E). Das Bundesgericht wies darauf hin, dass die Vorbereitung die versicherte Person instand setzen müsse, durch Arbeit in einer geschützten Werkstätte ganz oder teilweise ihren Lebensunterhalt zu verdienen, und dass die Dauer der Vorbereitung in einem vernünftigen Verhältnis zum praktischen Erfolg, den man sich von ihr verspreche, stehen müsse (E. 1). Es wies die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, bejahte somit einen Anspruch auf die zur Diskussion stehende zweijährige Ausbildung (E. 2 i. V. m. E. A und B; Dispositiv-Ziff. I) und damit auch das die finanzielle Angemessenheit betreffende (vgl. vorne Ziff. 3.3.3) vernünftige Verhältnis zwischen Ausbildungsdauer und finanziellem Erfolg.

4. Zwischenbilanz (Fragen 1 und 2)

4.1 *Zusammenfassung*

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr nach Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG (IV-Anlehren, praktische Ausbildungen nach INSOS) nicht – weder unter dem Gesichtspunkt der sachlichen noch unter jenem der finanziellen Angemessenheit – mit der Begründung, es fehle an einer Rentenwirksamkeit des zu erwartenden Erwerbseinkommens und/oder es sei nicht mit einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu rechnen, von Vornherein verweigert werden dürfen. Vielmehr hat nach der durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Regelung bezüglich der Frage, ob Leistungen nur für ein oder aber für zwei Ausbildungsjahre zuzusprechen sind, jeweils eine von den konkreten Umständen des Einzelfalls ausgehende Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen stattzufinden. Ein den übrigen Aspekten des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, insbesondere der Notwendigkeit, der Geeignetheit und der sachlichen Angemessenheit – voraussichtliches Erreichen eines der Leistung entsprechenden Stundenlohnes von mindestens Fr. 2.55 –, genügendes zweites Ausbildungsjahr darf nur dann infolge Fehlens der finanziellen Angemessenheit verweigert werden, wenn im Einzelfall zwischen Kosten und Nutzen der Massnahme ein grobes/krasses Missverhältnis besteht.

4.2 *Unvereinbarkeit der im IV-Rundschreiben Nr. 299 formulierten Voraussetzungen für ein zweites Ausbildungsjahr mit der gesetzlichen Regelung*

Demzufolge erachten die Unterzeichnenden das IV-Rundschreiben Nr. 299, soweit es für ein zweites Ausbildungsjahr prognostisch eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bzw. eine Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass verlangt, als mit der durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Regelung nicht vereinbar.

5. Mögliche andere Formulierungen des Gesetzes (Frage 3)

5.1 Der Anspruch auf die vorliegend interessierende Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte, welche der erstmaligen beruflichen Ausbildung de lege lata gleichgestellt ist, findet seine gesetzliche Grundlage in Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG sowie in den allgemeinen Voraussetzungen für Eingliederungsmassnahmen, welche in Art. 8 IVG definiert sind. Eine Konkretisierung der Art und des Umfanges der Leistungen findet sich in Art. 5 IVV, dessen gesetzliche Grundlage Art. 16 IVG bildet und der wiederum eine Gleichstellung der Vorbereitung auf eine Hilfstätigkeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte mit der erstmaligen beruflichen Ausbildung vollzieht. Über diese Normen hinaus sind den Unterzeichnenden keine Bestimmungen ersichtlich, welche einer Änderung zugänglich wären, um die allgemeine Ausrichtung der erstmaligen beruflichen Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt und die Intention des IV-Rundschreibens Nr. 299 im Hinblick auf die Zusprache eines zweiten niederschwelligen praktischen Ausbildungsjahres gesetzeskonform durchzusetzen. Insbesondere eine entsprechende Neuregelung in Art. 57 IVG, welcher die Aufgaben der IV-Stellen und mithin nicht die materiellen Anspruchsvoraussetzungen für die einzelnen Eingliederungsmassnahmen zum Gegenstand hat, erscheint den Unterzeichnenden als nicht zweckmässig.

5.2 Die möglichen Formulierungen, welche in das Gesetz aufgenommen werden könnten, um dem Anliegen des IV-Rundschreibens Nr. 299 nachzukommen, sollen daher nachfolgend unter dem Blickwinkel von Art. 8 IVG einerseits und Art. 16 IVG anderseits geprüft werden:

5.2.1 Art. 8 Abs. 1 IVG, welcher auch für den Anspruch auf Leistungen nach Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a IVG massgebend ist, besagt, dass die invalide oder von einer Invalidität bedrohte versicherte Person Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen hat, soweit (a) diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern; und (b) die Voraussetzungen für den Anspruch auf die einzelnen Massnahmen erfüllt sind.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung sieht unter dem Régime von Art. 8 Abs. 1 IVG ausdrücklich von der Voraussetzung ab, dass die Eingliederungsmassnahme eine rentenrelevante Änderung des Invaliditätsgrades bewirken müsste[23]. Um die Umsetzung des IV-Rundschreibens Nr. 299 auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage zu stellen, könnte Art. 8 Abs. 1 IVG insbesondere wie folgt ergänzt werden:

[23] Vgl. BGE 108 V 210 E. 1d S. 213; vorne Ziff. 3.2.6.

„Invalide oder von einer Invalidität (Art. 8 ATSG) bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit:

a. diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, *in rentenbeeinflussendem Ausmass* wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern; und
b. die Voraussetzungen für den Anspruch auf die einzelnen Massnahmen erfüllt sind."

Diese Ergänzung von Art. 8 Abs. 1 IVG brächte jedoch mit sich, dass die Voraussetzung einer rentenbeeinflussenden Veränderung des Invaliditätsgrades für sämtliche Eingliederungsmassnahmen, für welche nicht ausdrücklich eine Ausnahme von diesem Grundsatz vorgesehen wäre, gelten würde. Eine solche Regelung dürfte daher unerwünscht sein. Zudem wäre zu beachten, dass diese Lösung insoweit über die im IV-Rundschreiben Nr. 299 enthaltene Intention hinausginge, als auch der Anspruch auf das erste Ausbildungsjahr von einer rentenbeeinflussenden Veränderung des Invaliditätsgrades abhängig gemacht würde und der Ausweichtatbestand, wonach bei einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, auch wenn diese vorerst noch nicht rentenbeeinflussend wirkt, eine Zusprache des zweiten Ausbildungsjahres möglich ist, aufgehoben würde. Schliesslich wäre zu bedenken, dass einer entsprechenden Änderung weiterhin Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG entgegenstünde, welcher die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte ausdrücklich der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleichsetzt. Diese Norm könnte insofern als lex specialis zu Art. 8 Abs. 1 IVG verstanden werden und diesen mithin – trotz der allgemeinen einschränkenden Formulierung – derogieren.

Insgesamt erwiese sich daher nach Auffassung der Unterzeichnenden eine Änderung von Art. 8 Abs. 1 IVG als nicht zweckmässig und sollte daher nicht weiterverfolgt werden.

5.2.2 Im Weiteren käme eine Anpassung von Art. 16 IVG in Frage. Im Gegensatz zu einer Änderung von Art. 8 Abs. 1 IVG genösse diese Variante den Vorteil, dass die Änderung spezifisch auf die in Frage stehende erstmalige berufliche Ausbildung ausgerichtet werden könnte. Denkbar wären mehrere Varianten der Gesetzesanpassung.

5.2.2.1 Eine erste Variante bestünde darin, Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG aufzuheben. Damit würde erreicht, dass die erstmalige berufliche Ausbildung nicht mehr auf Tätigkeiten ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes ausgedehnt würde. Diese Lösung ginge jedoch über die Intention des IV-Rundschreibens Nr. 299 hinaus, welches ein erstes Ausbildungsjahr auch für solche Tätigkeiten vorsieht.

5.2.2.2 Eine zweite Variante läge in der Konkretisierung bzw. Ergänzung von Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG, wobei zwei Untervarianten denkbar sind:

a) Ergänzung durch den konkreten Inhalt des IV-Rundschreibens Nr. 299

Demnach könnte Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG wie folgt ergänzt werden:

„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte *für die Dauer eines Jahres. Die Verlängerung der Massnahme um ein zweites Jahr setzt die Aussicht auf eine Verbesserung der Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Masse oder auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt voraus.*“

b) Ergänzung durch eine Verordnungskompetenz des Bundesrates

Demnach könnte Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG wie folgt ergänzt werden:

„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. *Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang näher.*“

Auf Verordnungsebene – sinnvoll wäre z.B. die Schaffung eines neuen Art. 5ter IVV – könnte alsdann entweder unmittelbar die Konkretisierung im Sinne des IV-Rundschreibens Nr. 299 vollzogen werden oder aber, im Sinne einer erhöhten Flexibilität, dem EDI (vgl. Art. 48 RVOG) die Kompetenz eingeräumt werden, die Leistungen der Versicherung nach Art, Dauer und Umfang näher zu bezeichnen und – im Vergleich zu den Massnahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung i. e. S. – einzuschränken.

c) Beurteilung der beiden Untervarianten

Die vorgenannte Untervariante a) geniesst den Vorteil, eine ausdrückliche und unmittelbare gesetzliche Grundlage zu schaffen. Sie könnte insofern als vorteilhaft hinsichtlich der Schaffung von Rechtssicherheit erachtet werden. Umgekehrt wäre damit auch der Nachteil einer verminderten Flexibilität verbunden.

Die vorgenannte Untervariante b) kann für sich den Vorteil der erhöhten Flexibilität in Anspruch nehmen. Nachteilig könnte hingegen sein, dass die Einhaltung der gewährten Delegationskompetenz in Frage gestellt werden könnte. Insofern könnte es ggf. sinnvoll sein, die

Kompetenz des Bundesrates bereits im Gesetzestext weit zu fassen, z.B. durch folgende Formulierung:

„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. *Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang sowie deren Voraussetzungen näher."*

Oder konkreter:
„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. *Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang näher. Er kann die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen an strengere Voraussetzungen knüpfen als für die berufliche Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz.*"

Zu bedenken ist indessen, dass sehr weit gehaltene Delegationsnormen verfassungsrechtlich bedenklich (wenn auch wegen Art. 190 BV vom Bundesgericht nicht sanktionierbar[24]) sind, weil nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Gesetzesdelegation (vgl. für die Gesetzesdelegation auf Bundesebene Art. 164 Abs. 2 BV) die Grundzüge der Regelung im Gesetz selbst enthalten sein müssen[25].

5.3 Zwischenbilanz

Für die allfällige Umsetzung der Intention des IV-Rundschreibens Nr. 299 empfiehlt sich eine Gesetzesänderung und Neuformulierung von Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG. Von einer Ergänzung des Art. 8 IVG ist aufgrund der weitgehenden Auswirkungen auch auf die Anspruchsvoraussetzungen der übrigen Eingliederungsmassnahmen eher abzusehen.

Die Neuformulierung von Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG kann entweder in Form einer konkreten und unmittelbaren gesetzlichen Regelung oder in Form einer Delegationsnorm an den Verordnungsgeber (deren Ausgestaltung verfassungsrechtlich sorgfältig zu prüfen wäre) ausgestaltet werden. Beide Varianten weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, die gegeneinander abzuwägen sind.

---

[24] Z. B. zur BGE-Publikation vorgesehenes Urteil 8C_611/2014 vom 6. Juli 2015 E. 8.3.

[25] Vgl. z. B. BGE 134 I 322 E. 2.4 S. 327; TSCHANNEN Pierre, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., St. Gallen 2014 sowie Zürich/Basel/Genf 2014, N 35 zu Art. 164.

6. Schlussfolgerungen (Beantwortung der Fragen)

6.1 *Antwort auf Frage 1*

Nein.

6.2 *Antwort auf Frage 2*

Nein.

6.3 *Antwort auf Frage 3*

Variante 1:
neuArt. 16 Abs. 2 lit. a IVG:
„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte *für die Dauer eines Jahres. Die Verlängerung der Massnahme um ein zweites Jahr setzt die Aussicht auf eine Verbesserung der Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Masse oder auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt voraus.*“

Variante 2:
neuArt. 16 Abs. 2 lit. a IVG:
„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. *Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang sowie deren Voraussetzungen näher.“*

Variante 3:
neuArt. 16 Abs. 2 lit. a IVG:
„[…] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. *Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang näher. Er kann die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen an strengere Voraussetzungen knüpfen als für die berufliche Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz.*“

Basel/Zürich, 14. September 2015

Marc Hürzeler Silvia Bucher