

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Evaluation von Umschulungsmassnahmen der Invalidenversicherung

Bundesamt für Sozialversicherungen

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 318.21133 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | + 41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Das Wesentliche in Kürze..... | 5 |
| L'essentiel en bref | 7 |
| L'essenziale in breve | 9 |
| Key facts..... | 11 |
| 1 Auftrag und Vorgehen | 14 |
| 1.1 Ausgangslage | 14 |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen..... | 16 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 17 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 17 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 17 |
| 2 Zugang zu Umschulungen | 18 |
| 2.1 Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent in der Konzeption als grundlegendes Kriterium | 18 |
| 2.2 Keine mechanische Anwendung des Einkommensvergleichs im Vollzug..... | 20 |
| 2.3 Der Umschulungsanspruch und die Rentenvermeidung sind kaum miteinander verbunden..... | 22 |
| 2.4 Der Spielraum im Vollzug ist gross, die IV-Stellen öffnen den Zugang unterschiedlich weit | 24 |
| 3 Ausgestaltung der Umschulungsmassnahmen..... | 27 |
| 3.1 Die Grundlagen lassen Ermessensspielraum zu | 27 |
| 3.2 Die IV-Stellen nutzen die Umschulungen unterschiedlich..... | 28 |
| 3.3 Relevante Kosten durch Umschulungen und Taggelder..... | 30 |
| 4 Erfolgsfaktoren im Vollzug..... | 34 |
| 4.1 Arbeitsmarktkennntnisse der IV-Stellen stärken..... | 34 |
| 4.2 Systematisches Wissen über «Gute Praktiken» auf Bundesebene kaum vorhanden. | 36 |
| 4.3 Umschulungen bei psychisch Erkrankten: noch keine «Gute Praktiken» vorhanden. | 39 |
| 5 Wirksamkeit der Umschulungen | 42 |
| 5.1 Steuerung auf die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit ausgerichtet..... | 42 |
| 5.2 Positiver Einfluss von Umschulungen auf den IV-Grad | 44 |
| 5.3 Umschulungen können zu einer nachhaltigen Eingliederung führen | 46 |
| 5.4 Ein Teil der Umgeschulten kann seinen Lebensunterhalt nicht selber verdienen | 49 |

| | |
|---|-----------|
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen..... | 51 |
| Anhang 2: Abkürzungen..... | 52 |
| Anhang 3: Methoden..... | 54 |
| Anhang 4: Bibliographie..... | 56 |
| Anhang 5: Kennzahlen der IV-Stellen..... | 57 |

Evaluation von Umschulungsmassnahmen der Invalidenversicherung

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Die Invalidenversicherung (IV) kann Personen, die ihren bisherigen Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können, in eine neue Tätigkeit umschulen. Umschulungen umfassen sehr unterschiedliche Massnahmen, etwa wenige Wochen dauernde Kurse, berufsbegleitende Weiterbildungen, aber auch Berufslehren oder ein Hochschulstudium. Jährlich schliessen rund 4000 Versicherte eine solche Massnahme ab. Die Kosten belaufen sich auf ca. 100 Millionen Franken. Hinzu kommen rund 270 Millionen Franken für Taggelder während der Ausbildung. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Umschulungen untersucht. Dazu führte sie u. a. Fallstudien in vier Kantonen (Bern, Genf, Schwyz, St. Gallen) und eine Umfrage bei 1500 Versicherten durch.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Umschulungen ein wichtiges Instrument innerhalb der Eingliederungsbemühungen der IV darstellen. Die individuelle berufliche Situation lässt sich grundsätzlich eher verändern als mit niederschweligen Massnahmen. Viele Personen üben danach eine Erwerbstätigkeit aus und erzielen ein vergleichbares Einkommen wie vor dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Bei rund 20 Prozent gelingt dies jedoch nicht. Diese Personen erzielen kein Einkommen und sind für ihren Lebensunterhalt auf andere soziale Sicherungssysteme angewiesen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sollte, zusammen mit den kantonalen IV-Stellen, seine Umschulungsmassnahmen konsequenter an Wirksamkeitsüberlegungen ausrichten. Dazu braucht es einen stärkeren Austausch zwischen den IV-Stellen zu erfolgreichen Praktiken und bessere Informationen zu den erzielten Ergebnissen. Die Gleichbehandlung der Versicherten in Bezug auf den Zugang zu Umschulungen sollte angesichts der Unterschiede zwischen den IV-Stellen ausserdem gefördert werden.

Die Steuerung des BSV sollte sich stärker an der effektiven Erwerbstätigkeit orientieren

Ziel der Umschulungen ist es, dass Versicherte die Möglichkeit haben, etwa gleich viel zu verdienen wie vor der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Ob Personen nach einer Umschulung effektiv eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und ein Einkommen erzielen, liegt nicht in der Verantwortung der IV. Für sie stehen die *Erwerbsmöglichkeiten* der versicherten Personen im Zentrum.

Der EFK zufolge sollte das BSV der Frage, in welchem Umfang Versicherte nach einer Umschulung effektiv arbeiten, mehr Beachtung schenken. Die IV-Stellen wissen bislang kaum, wie gut und nachhaltig ihnen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt. Gleichzeitig sind sich das BSV und die IV-Stellen einig, dass Umschulungen auf dem Arbeitsmarkt wirksam sein sollten.

Teilweise lässt sich eine erfolgreiche Integration auch mit kürzeren Massnahmen erreichen, die zu einer höheren Qualifikation führen. Dies kann eine Aufqualifizierung im bisherigen

Tätigkeitsbereich sein, die bessere Erfolgsaussichten bietet als eine mehrjährige berufliche Grundbildung in einem neuen Bereich. Solche Umschulungen sollten aus Sicht der EFK konsequent gefördert werden, wenn sie erfolgsversprechend und kostengünstiger sind. Bislang liegt der Schwerpunkt in den rechtlichen Grundlagen eher auf dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Ausbildungen.

Keine *unité de doctrine* beim Zugang zu Umschulungen

Für den Anspruch auf eine Umschulung spielt eine Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent eine wichtige Rolle. Diese berechnen die IV-Stellen durch die Gegenüberstellung von zwei Einkommen: dem Valideneinkommen, das eine Person vor Eintritt der Invalidität erzielt, und dem Invalideneinkommen. Letzteres entspricht dem Einkommen, das eine Person nach dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung noch erzielen kann.

Die IV-Stellen verfügen häufig über spezifische Regelungen für den Zugang von jüngeren Versicherten, auch wenn diese keine Erwerbseinbusse von 20 Prozent erreichen. Daneben schenken sie verschiedenen weiteren Aspekten Beachtung. Dazu gehört etwa der Ausbildungsstand, die Motivation der Versicherten, die Fähigkeiten oder der gesundheitliche Zustand. Aus diesen verschiedenen Kriterien ergeben sich sehr grosse Ermessensspielräume. Hinzu kommt, dass nicht klar definiert ist, wie die IV-Stellen die Erwerbseinbusse konkret berechnen sollen.

Die EFK erachtet den Ermessensspielraum in diesem Bereich als zu gross. Die Gleichbehandlung von Versicherten ist dadurch zu wenig sichergestellt. Das BSV und die IV-Stellen sollten gemeinsam klarere Regeln für den Zugang zu Umschulungsmassnahmen aufstellen. Dabei sollten Überlegungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen eine wichtige Rolle spielen. Beispielsweise sollten Überlegungen angestellt werden, ob und wann mit Umschulungen auch IV-Renten vermieden werden können.

Der Austausch zwischen dem BSV und den kantonalen IV-Stellen muss gestärkt werden

Die IV-Stellen haben, wenn Anspruch auf eine Umschulung besteht, einen bedeutenden Handlungsspielraum bei deren Ausgestaltung. Die EFK beurteilt dies grundsätzlich positiv, dabei sind auch gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes von Bedeutung. Gleichzeitig ergeben sich aus dem vorhandenen Spielraum unterschiedliche Vollzugspraktiken. Beispielsweise sprechen gewisse IV-Stellen häufiger längere Ausbildungen zu, etwa eine Berufslehre, als andere. Auch im Umgang mit verschiedenen Gruppen von Versicherten zeigen sich kantonale Unterschiede, so etwa bei Personen mit psychischen Erkrankungen, bei denen die Anwendung von Umschulung besondere Anforderungen stellt.

Aus den unterschiedlichen Vorgehensweisen kann der EFK zufolge das gesamte System lernen. Bislang gibt es dazu aber wenig Austausch auf nationaler Ebene. Angesichts der finanziellen Mittel, die für eine Umschulung aufgewendet werden, erachtet es die EFK als wichtig, dass das BSV und die IV-Stellen die besten Vollzugsstrategien identifizieren und ihre breitere Anwendung fördern.

Évaluation des mesures de reclassement de l'assurance-invalidité

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

L'assurance-invalidité (AI) peut reclasser vers une nouvelle activité les personnes qui ne sont plus en mesure d'exercer leur profession actuelle pour des raisons de santé. Les reclassements comprennent des mesures très variées, comme des cours de quelques semaines, des formations continues en cours d'emploi, mais aussi des apprentissages ou des études supérieures. Chaque année, près de 4000 assurés souscrivent à une telle mesure. Les coûts s'élèvent à environ 100 millions de francs. À cela s'ajoutent quelque 270 millions de francs d'indemnités journalières pendant la formation. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le fonctionnement et l'efficacité des reclassements. Il a notamment mené des études de cas dans quatre cantons (Berne, Genève, Schwyz, Saint-Gall) et un sondage auprès de 1500 assurés.

Le CDF conclut que les reclassements constituent un instrument important des efforts de réadaptation de l'AI. La situation professionnelle individuelle peut être modifiée à un niveau plus fondamental qu'avec des mesures à bas seuil. De nombreuses personnes exercent ensuite une activité lucrative et obtiennent un revenu comparable à celui qu'elles avaient avant d'être atteints dans leur santé. Toutefois, environ 20 % des cas n'y parviennent pas. Les personnes concernées ne perçoivent aucun revenu et dépendent d'autres systèmes de sécurité sociale pour leur subsistance.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) devrait, en collaboration avec les offices AI cantonaux, orienter ses mesures de reclassement de manière plus conséquente sur des considérations d'efficacité. Pour ce faire, il est nécessaire d'intensifier les échanges entre les offices AI sur les bonnes pratiques et d'améliorer l'information sur les résultats obtenus. L'égalité de traitement des assurés concernant l'accès aux reclassements devrait en outre être encouragée, compte tenu des différences entre les offices AI.

Le pilotage de l'OFAS devrait s'orienter davantage vers l'activité lucrative effective

Le but des reclassements est que les assurés aient la possibilité de gagner un revenu comparable à celui qu'ils avaient avant d'être atteints dans leur santé. Il n'est pas de la responsabilité de l'AI de déterminer si les personnes reclassées exercent effectivement une activité lucrative et perçoivent un revenu. Les *possibilités* de gain des personnes assurées sont au centre de leurs préoccupations.

Selon le CDF, l'OFAS devrait accorder plus d'attention à la question de savoir dans quelle mesure les assurés exercent une activité lucrative après un reclassement. Jusqu'à présent, les offices AI ne savent guère si la réintégration dans le marché du travail réussit et si elle est durable. Dans le même temps, l'OFAS et les offices AI s'accordent sur le fait que les reclassements devraient être efficaces sur le marché du travail.

Parfois, une réinsertion réussie est aussi possible grâce à des mesures de plus courte durée qui conduisent à une qualification plus élevée. Il peut s'agir d'une qualification supérieure

dans le domaine d'activité actuel qui offre de meilleures perspectives de réussite qu'une formation de base de plusieurs années dans un nouveau domaine. Le CDF estime que de telles reconversions devraient être systématiquement encouragées lorsqu'elles sont prometteuses et moins coûteuses. Jusqu'à présent, les bases légales mettent plutôt l'accent sur l'équivalence des formations.

Pas d'unité de doctrine pour l'accès aux reclassements

Une perte de gain d'environ 20 % joue un rôle important dans le droit au reclassement. Les offices AI calculent cette perte en comparant deux revenus : le revenu sans invalidité, réalisé par une personne avant la survenance de l'invalidité, et le revenu avec invalidité. Ce dernier correspond au revenu que la personne peut encore réaliser après avoir été atteinte dans sa santé.

Les offices AI ont souvent des règles d'accès spécifiques pour les jeunes assurés, même si leur perte de gain n'atteint pas 20 %. Ils tiennent aussi compte de divers autres aspects, dont le niveau de formation, la motivation des assurés, leurs aptitudes ou leur état de santé. Ces différents critères ouvrent une grande marge d'appréciation. De plus, la manière dont les offices AI doivent concrètement calculer la perte de gain n'est pas clairement définie.

Le CDF considère que la marge d'appréciation dans ce domaine est trop grande. L'égalité de traitement des assurés n'est pas suffisamment garantie. L'OFAS et les offices AI devraient définir ensemble des règles plus claires pour l'accès aux mesures de reclassement. À cet égard, une réflexion sur l'efficacité et l'économicité des mesures devrait jouer un rôle important. Il faudrait par exemple se demander si et quand les reclassements permettent également d'éviter les rentes AI.

Les échanges entre l'OFAS et les offices AI cantonaux doivent être renforcés

Lorsqu'un assuré a droit à un reclassement, les offices AI ont une marge de manœuvre considérable dans l'organisation de cette mesure. Le CDF estime que ceci est en principe positif et que de bonnes connaissances du marché du travail sont importantes dans ce contexte. Parallèlement, cette marge de manœuvre donne lieu à des différences en matière d'exécution. Par exemple, certains offices AI accordent plus souvent de longues formations, telles qu'un apprentissage. Des différences cantonales apparaissent aussi dans le traitement de différents groupes d'assurés, comme les personnes souffrant de maladies psychiques, pour lesquelles un reclassement nécessite des exigences particulières.

Selon le CDF, l'ensemble du système peut tirer des enseignements de ces différentes approches. Mais jusqu'à présent, il y a peu d'échanges au niveau national. Compte tenu des moyens financiers mobilisés pour un reclassement, le CDF estime qu'il est important que l'OFAS et les offices AI identifient les meilleures stratégies d'exécution et encouragent leur application à plus grande échelle.

Texte original en allemand

Valutazione dei provvedimenti di riforma professionale dell'assicurazione per l'invalidità

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

L'assicurazione per l'invalidità (AI) può formare in una nuova attività le persone che per motivi di salute non possono più svolgere il loro precedente lavoro. La riforma professionale comprende un'ampia gamma di provvedimenti, come corsi di poche settimane, formazioni continue parallele all'attività lavorativa, ma anche apprendistati o diplomi universitari. Ogni anno circa 4000 assicurati concordano simili provvedimenti. I costi ammontano a circa 100 milioni di franchi. A questi si aggiungono circa 270 milioni di franchi per indennità giornaliere versate durante la formazione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il funzionamento e l'efficacia dei provvedimenti di riforma professionale. A tal fine, tra le altre cose, ha elaborato casi di studio in quattro Cantoni (Berna, Ginevra, Svitto e San Gallo) e condotto un sondaggio presso 1500 assicurati.

Il CDF è giunto alla conclusione che i provvedimenti di riforma professionale sono uno strumento importante nell'ambito degli sforzi d'integrazione dell'AI. Infatti, tali provvedimenti permettono di influire più profondamente sulla situazione professionale individuale rispetto a misure a bassa soglia. Molte persone in seguito svolgono un'attività lucrativa e conseguono un reddito paragonabile a quello che percepivano prima dell'insorgere del danno alla salute. Tuttavia, nel 20 per cento circa dei casi ciò non avviene. Queste persone non conseguono alcun reddito e devono ricorrere ad altre istituzioni di sicurezza sociale per il proprio sostentamento.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in collaborazione con gli uffici AI cantonali, dovrebbe adeguare in modo più sistematico i suoi provvedimenti di riforma professionale basandosi su considerazioni di efficacia. A tal fine è necessario un maggiore scambio sulle buone pratiche tra gli uffici AI e una migliore informazione sui risultati conseguiti. La parità di trattamento degli assicurati riguardo all'accesso ai provvedimenti di riforma professionale dovrebbe essere inoltre promossa in considerazione delle differenze che esistono tra gli uffici AI.

Il controllo dell'UFAS dovrebbe concentrarsi maggiormente sull'esercizio effettivo di un'attività lucrativa

L'obiettivo dei provvedimenti di riforma professionale è consentire agli assicurati di guadagnare quasi quanto prima dell'insorgere del danno alla salute. Il fatto che le persone esercitino effettivamente un'attività lucrativa e percepiscano un reddito dopo una riforma professionale non rientra nella responsabilità dell'AI. L'assicurazione si concentra sulle *possibilità* d'impiego degli assicurati.

Secondo il CDF, l'UFAS dovrebbe prestare maggiore attenzione alla questione dell'effettivo esercizio di un'attività lucrativa da parte degli assicurati dopo una riforma professionale. Attualmente gli uffici AI non sanno quanto efficace e durevole sia l'integrazione degli assicurati nel mercato del lavoro. Nel contempo, l'UFAS e gli uffici AI concordano sul fatto

che i provvedimenti di riforma professionale dovrebbero avere un impatto sul mercato del lavoro.

In alcuni casi, è possibile ottenere una buona integrazione anche con provvedimenti di durata più breve che determinano una maggiore qualificazione professionale. Può trattarsi di una riqualificazione nel precedente settore di attività, che offre migliori prospettive di successo rispetto a una formazione professionale di base in un nuovo settore. Il CDF ritiene che questi provvedimenti di riforma professionale debbano essere promossi in modo coerente se risultano promettenti e più convenienti. Finora, le basi legali si sono concentrate piuttosto sull'aspetto dell'equivalenza delle formazioni.

Nessuna uniformità nella dottrina per quanto riguarda l'accesso ai provvedimenti di riforma professionale

Una perdita di guadagno di circa il 20 per cento gioca un ruolo importante ai fini del diritto a una riforma professionale. Questa perdita viene calcolata dagli uffici AI confrontando due redditi: il reddito di una persona senza invalidità, ossia quello percepito prima dell'insorgere dell'invalidità, e il reddito di una persona con invalidità. Quest'ultimo corrisponde al reddito che una persona può ancora guadagnare dopo l'insorgere del danno alla salute.

Gli uffici AI dispongono spesso di regolamentazioni specifiche in merito all'accesso degli assicurati più giovani, anche se la loro perdita di guadagno non raggiunge il 20 per cento. Inoltre, gli uffici AI considerano diversi altri aspetti, come ad esempio il livello di formazione, la motivazione degli assicurati, le capacità o lo stato di salute. Questi diversi criteri si traducono in un margine discrezionale molto ampio. A ciò si aggiunge il fatto che non è precisato come gli uffici AI debbano calcolare concretamente la perdita di guadagno.

Il CDF ritiene che il margine discrezionale in questo ambito sia troppo ampio. La parità di trattamento degli assicurati non è quindi sufficientemente garantita. L'UFAS e gli uffici AI dovrebbero stabilire congiuntamente regole più chiare per l'accesso ai provvedimenti di riforma professionale. In questo contesto, le considerazioni sull'efficacia e sull'economicità dei provvedimenti dovrebbero svolgere un ruolo importante. Ad esempio, si dovrebbe valutare se e quando le rendite AI possono essere evitate grazie ai provvedimenti di riforma professionale.

Lo scambio tra l'UFAS e gli uffici AI cantonali deve essere rafforzato

Nel caso in cui esista un diritto alla riforma professionale, gli uffici AI hanno un margine di manovra considerevole nella sua definizione. Il CDF ritiene che questo aspetto sia fondamentalmente positivo e che sia importante anche disporre di buone conoscenze del mercato del lavoro. Nel contempo, il margine discrezionale esistente si traduce in pratiche differenti in materia di esecuzione. Ad esempio, alcuni uffici AI assegnano formazioni più lunghe, come gli apprendistati, più frequentemente di altri. Esistono differenze tra i Cantoni anche nella gestione dei diversi gruppi di assicurati, come ad esempio le persone affette da disturbi psichici, per le quali la riforma professionale pone esigenze particolari.

Secondo il CDF, l'intero sistema può apprendere dai diversi approcci. Finora, tuttavia, gli scambi a livello nazionale sono stati pochi. Visti i mezzi finanziari impiegati per la riforma professionale, il CDF ritiene importante che l'UFAS e gli uffici AI individuino le migliori strategie di esecuzione e promuovano una più ampia applicazione.

Testo originale in tedesco

Evaluation of invalidity insurance retraining measures

Federal Social Insurance Office

Key facts

The invalidity insurance (IV) can retrain people who can no longer pursue their current occupation for health reasons. Retraining includes a wide range of measures, such as courses lasting a few weeks, continuing professional development, vocational apprenticeships or tertiary studies. Every year, around 4,000 insured persons undergo such retraining. The costs amount to around CHF 100 million. On top of that, approximately CHF 270 million in daily allowances is paid out during training. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the way retraining works and its effectiveness. Among other things, it conducted case studies in four cantons (Bern, Geneva, Schwyz, St Gallen) and a survey of 1,500 insured persons.

The SFAO concluded that retraining is an important tool in the IV's integration efforts. The individual occupational situation can undergo a more fundamental change than with less far-reaching measures. Many people subsequently take up gainful employment and earn an income comparable to that before the onset of the health condition. However, around 20% do not succeed in doing so. These people do not earn any income and are dependent on other social security systems for their subsistence.

The Federal Social Insurance Office (FSIO), together with the cantonal IV offices, should orient its retraining measures more systematically according to considerations of effectiveness. This requires greater interaction between the IV offices on successful practices and improved reporting on the results achieved. Equal treatment of insured persons in terms of access to retraining should also be promoted in view of the differences that exist between IV offices.

The FSIO's steering should be more closely geared to effective employment

The aim of retraining is to enable insured persons to earn roughly the same as before the health condition started. The IV is not responsible for making sure that people actually take up gainful employment and earn an income after retraining. Its main focus is on the employment *opportunities* for the insured persons.

In the SFAO's view, the FSIO should pay more attention to the question of the extent to which insured persons are actually working after retraining. At present, the IV offices hardly know how well and sustainably they are succeeding in integrating people into the labour market. At the same time, the FSIO and the IV offices agree that retraining should have an effective impact on the labour market.

In some cases, successful integration can also be achieved with shorter measures that lead to higher qualifications. This can be an upskilling in the previous field of activity, which offers better prospects of success than a basic vocational training course lasting several years in a completely new field. In the SFAO's view, such retraining should be consistently promoted if it is both promising and more cost-effective. Until now, the legal framework has tended to focus on the aspect of equivalence between training courses.

No universal doctrine on access to retraining

A drop in earnings of around 20% plays an important role in entitlement to retraining. This is calculated by the IV offices by comparing two incomes: the income that a person earned before invalidity occurred and the income with invalidity. The latter corresponds to the income that a person can still earn after the onset of the health condition.

The IV offices often have specific access regulations for younger insured persons, even if they do not reach the 20% drop in earnings. They also consider various other aspects. These include, for example, the level of education, the motivation of the insured person, their capabilities and their state of health. These various criteria allow for a great deal of leeway. In addition, it is not clearly defined how the IV offices should calculate the drop in earnings.

The SFAO considers the scope for discretion in this area to be too great. This does not ensure equal treatment of insured persons. The FSIO and the IV offices should work together to establish clearer rules for accessing retraining measures. In doing so, considerations about the effectiveness and economic efficiency of the measures should play an important role. For example, consideration should be given to whether and when IV pensions can also be avoided through retraining.

Dialogue between the FSIO and the cantonal IV offices must be strengthened

If a person is entitled to retraining, the IV offices have considerable leeway in how it is structured. The SFAO considers this to be fundamentally positive, and good knowledge of the labour market is also important. At the same time, the existing leeway results in different forms of implementation. For example, certain IV offices award longer training courses, such as apprenticeships, more frequently than others. There are also cantonal differences in the way they deal with different groups of insured persons, such as persons with mental illness, for whom retraining requires particular measures.

The SFAO believes that the entire system can learn from the different approaches. However, so far there has been little discussion of this at the national level. In view of the financial resources spent on retraining, the SFAO considers it important that the FSIO and the IV offices identify the best implementation strategies and promote their wider application.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Invalidenversicherung (IV) «Eingliederung vor Rente» haben berufliche Eingliederungsmassnahmen eine wichtige Bedeutung. Dies wurde in verschiedenen Forschungsprojekten bestätigt. Mit der Weiterentwicklung der IV (WEIV), die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, wurde die beruflichen Eingliederung weiter gestärkt. Die Evaluation der EFK bestätigt bekannte Feststellungen und Erfahrungen: versicherte Personen mit tiefem Einkommen und jüngere Altersgruppen haben eine geringere Chance auf die Zusprache einer Umschulung, wenn die Erwerbseinbusse als alleiniges Kriterium beigezogen wird. Die einzige Möglichkeit, diese Personen mit einem Ausbildungskurs oder ähnliches zu unterstützen, besteht gemäss IVG im Rahmen der Frühintervention. Damit zeigt sich eine Lücke im Instrumentarium der Eingliederungsmassnahmen nach der Frühinterventionsphase. Wie die EFK stellt jedoch auch das BSV die Abschaffung der Mindesterwerbseinbusse von 20 Prozent als Anspruchsvoraussetzung im Sinne eines Richtwertes für eine Umschulung nicht in Frage, da dies nicht abschätzbare Kosten zur Folge hätte, und es sich bei Umschulungen um kostspielige Massnahmen handelt.

Das BSV wird die Erkenntnisse und Empfehlungen der EFK in den bereits laufenden Arbeiten berücksichtigen. Gemeinsam mit den IV-Stellen wird das BSV eine übergeordnete Auslegung zum Eingliederungsinstrumentarium vornehmen und auf dieser Grundlage Lücken und Herausforderungen zu den Umschulungen identifizieren. In einem weiteren Schritt werden Lösungsansätze sowie klare und einheitliche Regeln beim Zugang zu Umschulungsmassnahmen erarbeitet, um die Gleichbehandlung der versicherten Personen zu gewährleisten. Ganz im Sinne der Weiterentwicklung der IV (WEIV), die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, kommt dem ersten Arbeitsmarkt bei den Überlegungen eine wichtige Bedeutung. Zum jetzigen Zeitpunkt kann jedoch noch nicht beurteilt werden, ob einheitliche Regeln auf Weisungsstufe ausreichen oder ob es Änderungen auf Gesetzesstufe oder Verordnungsstufe bedarf. Diese Arbeiten sind zudem eng mit den Regelungen zu den Taggeldern abzustimmen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Invalidensicherung (IV) richtet sich seit der 5. IV-Revision von 2008 verstärkt nach dem Leitsatz «Eingliederung vor Rente» aus. Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sollen so weit wie möglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Erst wenn dies nicht mehr oder nur noch eingeschränkt möglich ist, erhalten die versicherten Personen eine IV-Rente. Der Eingliederungsauftrag der IV ist im Zweckartikel des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) festgelegt.

Das IVG sieht verschiedene Arten von Massnahmen für die berufliche Eingliederung versicherter Personen vor (Tabelle 1).

| Art der Massnahme | Grundlage IVG | Beschreibung |
|--|------------------------------------|--|
| Massnahmen der Frühintervention | Art. 7d IVG | Zeitlich und finanziell begrenzte Unterstützung von Versicherten unmittelbar nach der Anmeldung bei der IV beim Erhalt des bisherigen oder der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz |
| Beratung und Begleitung | Art. 14 ^{qua-} ter IVG | Beratung und Begleitung von Versicherten und ihren Arbeitgebern vor, während, zwischen und nach Eingliederungsmassnahmen sowie während der Rentenprüfung |
| Integrationsmassnahmen | Art. 14a IVG | Trainings- und Beschäftigungsmassnahmen zur (Wieder-)Herstellung der Arbeitsfähigkeit, insbesondere bei Personen mit psychischen Problemen |
| Massnahmen beruflicher Art | Art. 15– 18d IVG | Verschiedene Massnahmen der Berufsberatung, zur Ausbildung der versicherten Personen (erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung) oder im Bereich der Suche einer neuen Stelle (Vermittlung) |

Tabelle 1: Massnahmen der IV für die berufliche Eingliederung

Ein Instrument der IV für die berufliche Eingliederung sind Umschulungen¹. Sie sind Teil der Massnahmen beruflicher Art und umfassen die Gesamtheit berufsbildender Massnahmen, deren Ziel die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit ist. Zielgruppe sind Personen, die wegen drohender oder eingetretener Invalidität ihre bisherige berufliche Tätigkeit nicht mehr ausüben können.

Einige Beispiele von Umschulungen

- Nach einem Arbeitsunfall wird ein Schreiner umgeschult und ist künftig als Baustellenkontrolleur tätig.
- Infolge chronischer Rückenschmerzen kann eine Pflegefachperson nicht mehr ihre bisherige Tätigkeit ausüben. Sie wird spitalintern umgeschult und ist nun in einer anderen Abteilung tätig, die körperlich weniger anstrengende Arbeiten erfordert.
- Wegen psychischen Problemen kann eine Versicherte nicht mehr als Lehrperson arbeiten. Sie absolviert ein Studium, um künftig in einem Beruf mit weniger Sozialkontakten tätig zu sein.

¹ Art. 17 IVG und Art. 6 Verordnung über die Invalidenversicherung, IVV.

Das Kreisschreiben über die beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung (KSBEM) definiert zwei Arten von Umschulungen: erstens eidgenössisch geregelte und anerkannte Ausbildungen, wie etwa eine Berufslehre zur Erlangung eines Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) oder Ausbildungen auf Tertiärstufe; zweitens nicht-formale Ausbildungen, z. B. häufig kürzere Kurse, sowie die Wiedereinschulung (z. B. Fach- oder Sprachkurse) in den bisherigen Beruf².

Die Eingliederungsmassnahmen unterscheiden sich nach dem Zeitpunkt im IV-Verfahren, an dem sie eingesetzt werden, den Zielgruppen und den konkreten Zielen. Sie können zeitlich aufeinander folgen. Abbildung 1 zeigt grob den Ablauf einer Umschulung bei der IV sowie das Zusammenspiel mit anderen Massnahmen.

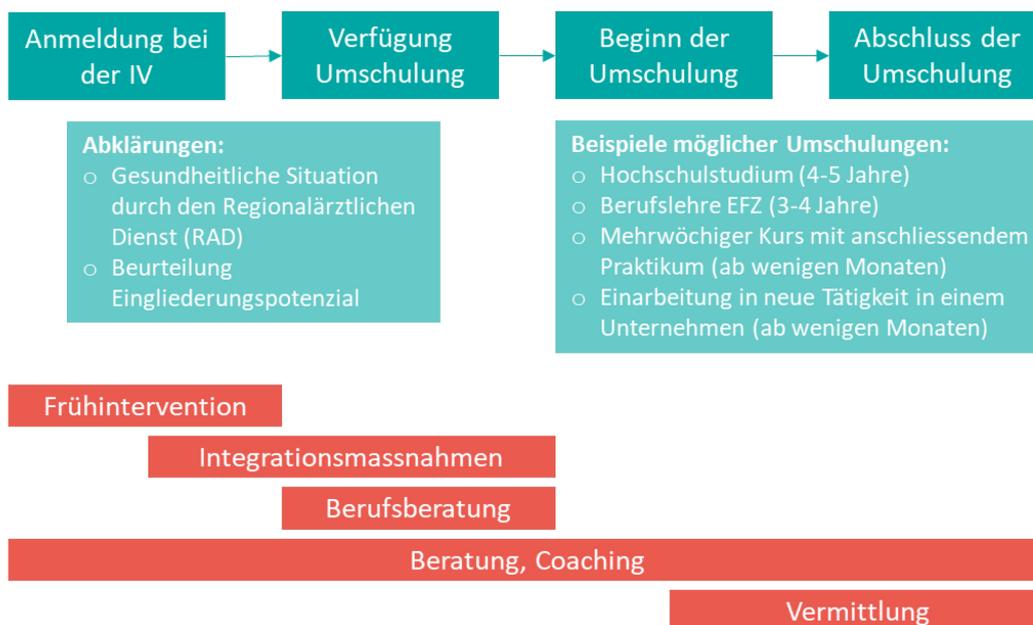


Abbildung 1: Umschulung im IV-Verfahren (Darstellung: EFK)

Für den Vollzug des IVG und damit auch der Umschulungsmassnahmen sind die kantonalen IV-Stellen zuständig. Der Bund überwacht die Umsetzung und sorgt für eine einheitliche Anwendung.³ Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) übt die fachliche Aufsicht aus, etwa durch den Erlass von Weisungen. Daneben ist es auch für die administrative Aufsicht über die IV-Stellen verantwortlich, indem es insbesondere Kriterien vorgibt, um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung der Vollzugsstellen zu gewährleisten.

Auf den 1. Januar 2022 trat die Weiterentwicklung der IV (WEIV) in Kraft. Die Revision hat u. a. Anpassungen bei der Bemessung des Invaliditätsgrades bei der Prüfung eines Rentenanspruchs zur Folge. Indirekt sind damit auch die Umschulungen betroffen, da der Invaliditätsgrad auch für den Zugang zu einer Umschulung eine Rolle spielt.

Für die Gesamtkosten sind die Taggelder sowie die Massnahmenkosten relevant: Versicherte haben während der Durchführung von Umschulungen grundsätzlich Anspruch auf ein Taggeld. Die dafür anfallenden Kosten beliefen sich zuletzt auf jährlich rund 270 Millionen Franken. Die Kosten für die Massnahmen lagen in den letzten Jahren bei etwas weniger als 100 Millionen Franken. Die Gesamtkosten⁴ betragen zwischen 2019 und 2021 somit

² Art. 17 Abs. 2 IVG.

³ Art. 64 IVG.

⁴ Nicht berücksichtigt sind dabei die bei den IV-Stellen anfallenden Verwaltungskosten.

ca. 370 Millionen Franken pro Jahr (Abbildung 2). Der Anteil der Taggeldkosten an den Gesamtkosten liegt bei 70 Prozent, in den letzten Jahren ein paar Prozentpunkte höher. Mögliche Gründe für den leichten Anstieg sind längere Massnahmen mit mehr Taggeldtagen oder höhere Taggelder aufgrund gestiegener Löhne.

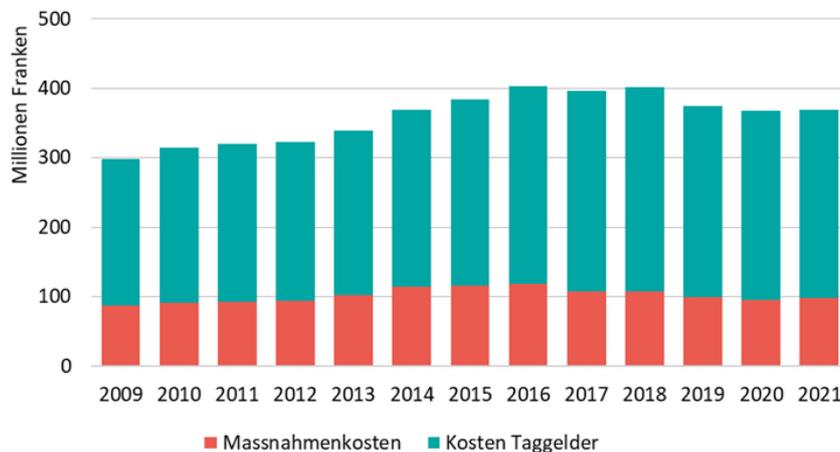


Abbildung 2: Kosten für Umschulungsmassnahmen und Taggelder (Quelle: Datawarehouse BSV, IV-Statistik; Darstellung: EFK)

Jährlich schliessen ungefähr 4000 versicherte Personen eine Umschulung ab. Die Kosten pro Person betragen für die gesamte Dauer der Umschulungsmassnahmen rund 56 000 Franken (siehe Anhang 5 inkl. Werte pro Kanton).

Das BSV führt regelmässig Evaluationen zur Eingliederung durch.⁵ Der Fokus liegt dabei eher auf den Eingliederungsbemühungen insgesamt oder Gruppen von Massnahmen. Die Umschulungen selber sind bislang noch nicht vertieft untersucht worden. Vor diesem Hintergrund und angesichts der finanziellen Relevanz dieser Eingliederungsmassnahmen hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) entschieden, eine Evaluation in ihr Jahresprogramm 2021 aufzunehmen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Evaluation ist die Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs sowie der nachhaltigen Wirkung der Umschulungsmassnahmen in der IV.

Die Evaluation fokussiert sich auf die folgenden Fragestellungen:

1. Ist die Konzeption der Umschulungsmassnahmen in der IV zweckmässig?
2. Ist der Vollzug der Umschulungsmassnahmen auf die effektive Eingliederung der versicherten Personen ausgerichtet?
3. Haben die Umschulungsmassnahmen eine langfristig positive Wirkung auf die Erwerbssituation der versicherten Personen?

⁵ Beispiele: Schmidlin, Sabina, Eva Bühlmann, Fitore Muharremi, Emilienne Kobelt und Cyrielle Champion (2020): Evaluation der Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. Baer, Niklas, Ulrich Frick, Christine Besse, Neisa Cuonz und Michael Matt, (2018): Beruflich-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten. Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Nach einer Vorbereitungsphase Ende 2021, fand die Umsetzung des Projektes von Februar bis August 2022 statt. Die Evaluation zeigt die Situation zum Zeitpunkt Ende August 2022. Die Evaluation wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions⁶.

Das Projektteam setzte sich aus Marius Féraud (Projektleitung) und Véronique Merckx sowie Meryem Ter und Mario Luketic zusammen. Die Evaluation stand unter der Federführung von Laurent Crémieux.

Die Evaluation stützt sich auf verschiedene methodische Module: Dokumentenanalysen, Interviews, Fallstudien in den Kantonen Bern, Genf, Schwyz und St. Gallen, Datenanalysen, einer Online-Umfrage bei 1500 versicherten Personen sowie Fokusgruppengespräche mit versicherten Personen. Nähere Angaben zu den Modulen finden sich im Anhang 4.

Die EFK hat dem BSV die Ergebnisse der Evaluation am 12. September 2022 mündlich vorgestellt. Die IV-Stellen-Konferenz (IVSK) wurde von der EFK am 25. November 2022 über die wichtigsten Resultate informiert.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BSV und den IV-Stellen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 13. Dezember 2022 statt. Teilgenommen haben seitens des BSV der Vizedirektor und Leiter des Geschäftsfeldes IV sowie die Leiterin des Bereichs Berufliche Integration. Die EFK war mit dem Federführenden, der zuständigen Mandatsleiterin und dem Projektleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

⁶ ISSAI-300-DE (intosai.org)

2 Zugang zu Umschulungen

2.1 Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent in der Konzeption als grundlegendes Kriterium

Das grundlegende Zugangskriterium für Umschulungen ist, dass die versicherte Person ohne Massnahme eine bleibende oder länger dauernde Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent erleiden würde. Dieses Erfordernis ergibt sich nicht direkt aus dem IVG oder der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV), sondern geht auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zurück⁷. Das Kreisschreiben betont, dass es sich dabei um einen Richtwert handelt. Die Erwerbseinbusse ist mittels eines Einkommensvergleichs zu bestimmen. Dieses Verfahren wird bei der Bestimmung des Invaliditätsgrades für die Prüfung eines Rentenanspruchs verwendet.⁸

Exkurs: Der Einkommensvergleich in der IV

Beim Einkommensvergleich werden zwei verschiedene Einkommen berücksichtigt. Das *Valideneinkommen* entspricht dem Erwerbseinkommen, das eine Person erzielen könnte, wenn sie nicht invalid geworden wäre. Wenn möglich wird zu dessen Bestimmung auf das zuletzt erzielte effektive Erwerbseinkommen abgestellt. Das *Invalideneinkommen* entspricht demgegenüber dem Erwerbseinkommen, das eine Person mit ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung noch erzielen könnte. Sofern kein effektives Einkommen vorliegt, stützen sich die IV-Stellen auf statistische Werte der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) ab. Die verwendeten statistischen Werte aus der LSE berücksichtigen dabei in der Regel das Geschlecht, sind jedoch unabhängig von Alter, Region oder Branche.

Der Invaliditätsgrad berechnet sich wie folgt:

$$\text{IV-Grad (in \%)} = \frac{\text{Valideneinkommen} - \text{Invalideneinkommen}}{\text{Valideneinkommen}} \times 100$$

Der IV-Grad entspricht damit der durch die gesundheitliche Beeinträchtigung bedingte prozentuale Einbusse des Erwerbseinkommens.

Mit der WEIV kam es zu Anpassungen beim Einkommensvergleich für die Festlegung des Invaliditätsgrades im Rentenverfahren. Neu ist in der IVV definiert, dass für die Bestimmung der massgebenden Erwerbseinkommen die Zentralwerte der LSE zu berücksichtigen sind, soweit statistische Werte herbeigezogen werden. Diese Praxis geht auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zurück.

Beim Einkommensvergleich sind verschiedene Korrekturfaktoren zu berücksichtigen. Deren Zweck ist eine realistischere Einschätzung der Erwerbsmöglichkeiten der versicherten Personen. Sie führen bei ansonsten gleichen Bedingungen dazu, dass ein höherer IV-Grad resultiert. Auch bei diesen Korrekturfaktoren gab es aufgrund der WEIV Veränderungen.

⁷ Das KSBEM verweist auf das Urteil des BGer 9C_511/2015.

⁸ Art. 16 ATSG, Art. 28a IVG, Art. 24septies ff. IVV.

Exkurs: Wichtige Korrekturfaktoren beim Einkommensvergleich

Liegt das effektiv erzielte Valideneinkommen um mindestens fünf Prozent unter dem branchenüblichen Medianlohn gemäss der LSE, kann es nach oben korrigiert werden (auf 95 Prozent des branchenüblichen Medianlohnes). Diese Korrektur wird als *Parallelisierung* bezeichnet und erfolgt seit der WEIV automatisch.

Auf der Seite des Invalideneinkommens war bis vor der WEIV der *leidensbedingte Abzug* ein wichtiger Korrekturfaktor. Dieser betrug, basierend auf der Rechtsprechung des Bundesgerichts, maximal 25 Prozent. Er berücksichtigte invaliditätsbedingte wie auch invaliditätsfremde Faktoren. Neu sind durch die Invalidität bedingte Einschränkungen bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit (z. B. vermehrter Bedarf an Pausen) konsequent im Rahmen der *Festsetzung der funktionellen Leistungsfähigkeit* zu berücksichtigen. Damit ist die Arbeitsfähigkeit der versicherten Person in einer ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung angepassten Tätigkeit gemeint.

Von verschiedenen Seiten gibt es Kritik an der Methode zum Einkommensvergleich wie auch an den mit der WEIV erfolgten Anpassungen.⁹ In der Diskussion steht der Einkommensvergleich auch aufgrund von parlamentarischen Vorstössen¹⁰ und eines Urteils des Bundesgerichts¹¹. Im Zuge der Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates hat das BSV eine Arbeitsgruppe¹² eingesetzt. Diese soll Vorschläge für statistische Lohn Tabellen erarbeiten, die den Voraussetzungen der IV besser Rechnung tragen.

Das KSBEM macht für die Umschulungen keine Vorgaben zur konkreten Vorgehensweise bei der Berechnung der Erwerbseinbusse, dafür macht es gewisse Vorgaben zum Alter der Versicherten. Bei jungen Personen mit einer beruflichen Grundausbildung sind die Anfangslöhne teilweise tief. Dies kann dazu führen, dass beim Einkommensvergleich eine Einbusse von deutlich unter 20 Prozent resultiert und damit kein Anspruch auf eine Umschulung bestehen würde. Die IV-Stellen müssen allerdings die verbleibende Erwerbsdauer sowie die Karriereperspektiven der versicherten Personen berücksichtigen, womit sich auch bei Erwerbseinbussen von weniger als 20 Prozent ein Anspruch ergeben kann. Dabei sei zu beachten, dass mit den Jahren die Löhne von Personen mit einer Berufsausbildung stärker ansteigen als bei Personen ohne eine formale Ausbildung. Konkrete Altersgrenzen sind nicht festgelegt.

Es gibt keine Alterslimite, ab der kein Anspruch mehr auf eine Umschulung besteht. Das KSBEM definiert einzig, dass die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer wesentlich sein müsse und die versicherte Person noch nicht vom Rentenvorbezug Gebrauch gemacht bzw. noch nicht das Rentenalter erreicht habe.

⁹ Egli et al. (2021), Guggisberg, Jürg, Markus Schärner, Céline Gerber und Severin Bischof (2021). Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung. Fakten oder Fiktion: Was sagen die Zahlen? Mandat im Auftrag Coop Rechtsschutz AG. Bern: Büro BASS. Riemer-Kafka, Gabriela et al. (2021). Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021.

¹⁰ 22.3377 – Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads. Motion eingereicht von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR, Nationalrat, 06.04.2022; spezifisch zu Umschulungen und der Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent: 21.4575 – Hürden für Umschulungen senken und die berufliche Eingliederung fördern. Motion eingereicht von Christian Lohr, Nationalrat, 16.12.2021.

¹¹ Urteil vom 9. März 2022, 8C_256/2021.

¹² In der Arbeitsgruppe sind verschiedene Bundesämter (BSV, BFS, Bundesamt für Gesundheit BAG) und verwaltungs-externe Fachpersonen vertreten.

Die Anpassungen im Rahmen der WEIV beziehen sich auf den Einkommensvergleich beim Rentenverfahren. Soweit ersichtlich hat das BSV die Auswirkungen auf den Zugang zu Umschulungen nicht explizit beurteilt. Einzelne Vertreter aus den IV-Stellen vermuten, dass insbesondere der Wegfall des leidensbedingten Abzuges den Zugang zu Umschulungen für gewisse Gruppen erschwert. Aufgrund der kurzen Zeit seit dem Inkrafttreten der Änderungen lassen sich mit dieser Evaluation jedoch noch keine belastbaren Aussagen dazu machen.

Beurteilung

Die EFK anerkennt die auf die Rechtsprechung zurückgehende Erfordernis einer Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent als wichtiges Zugangskriterium für Umschulungen. Gleichzeitig sollten aber auch Überlegungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden (vgl. Abschnitte 2.3 und 2.4).

Da die Einkommen im Laufe einer beruflichen Karriere eher ansteigen, öffnet sich der Zugang mit zunehmendem Alter, vor allem, wenn für die Bestimmung des Invalideneinkommens auf einen altersunabhängigen statistischen Lohn aus der LSE abgestützt wird. Dies steht im Widerspruch zu einer Perspektive, wonach Umschulungen gerade bei Jüngeren aus einer wirtschaftlichen und sozialen Sicht sinnvoll sind. Es ist deshalb positiv, dass eine Korrektur für diese aus einer Eingliederungsperspektive ungünstige Auswirkung des Einkommensvergleichs bei den Umschulungen besteht.

Da der Invaliditätsgrad nicht nur für die Bestimmung des Rentenanspruchs, sondern auch für den Zugang zu Umschulungsmassnahmen eine zentrale Rolle spielt, sollte das BSV die Auswirkungen von erfolgten und künftigen Änderungen bei dessen Bestimmung auch im Hinblick auf Umschulungen beurteilen. Dies ist bislang aus Sicht der EFK zu wenig erfolgt (vgl. Empfehlung 1).

2.2 Keine mechanische Anwendung des Einkommensvergleichs im Vollzug

Die IV-Stellen verwenden für den Einkommensvergleich ein Verfahren, wie es bei der Prüfung des Anspruchs auf eine IV-Rente verwendet wird.¹³ Verschiedene Aspekte werden im Vergleich zur Rentenprüfung weniger vertieft abgeklärt und die Anwendung von Korrekturmassnahmen (siehe Absatz 2.1) erfolgt weniger systematisch. Der Zeitpunkt, zu dem der Einkommensvergleich durchgeführt wird, ist zudem unterschiedlich. Im Rahmen der Rentenprüfung werden zumutbare Eingliederungsmassnahmen berücksichtigt (namentlich auch Umschulungen). Bei der Prüfung eines Anspruchs auf Umschulung stehen solche Massnahmen noch bevor.

Das Kriterium einer Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent schränkt den Zugang zu Umschulungsmassnahmen für Personen mit tiefen Löhnen ein. Eine Studie von Egli et al.¹⁴ kommt auf der Basis von Daten aus der LSE 2018 zum Schluss, dass statistisch gesehen rund jeder

¹³ Gemäss dem Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR).

¹⁴ Egli, Philipp, Martina Filippo, Thomas Gächter und Michael E. Meier (2021). Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung. EIZ Publishing (PDF-Version).

zweite männliche Erwerbstätige in der Schweiz keinen Anspruch auf Umschulungsmassnahmen hätte.¹⁵ Betroffen sind insbesondere Branchen oder Berufe sowie Wirtschaftsregionen, in denen das Lohnniveau unterdurchschnittlich ist, und generell junge Erwerbstätige, wobei das KSBEM für Letztere explizit die Berücksichtigung der Karriereperspektiven vorsieht.

Nimmt man die Einkommen der LSE 2016 als Referenzgrösse für das Invalideneinkommen, ergeben sich für den Median des Bruttojahreseinkommens für Männer rund 64 000 Franken, für Frauen rund 52 000 Franken. Um ohne allfällige Korrekturen eine Erwerbseinbusse von 20 Prozent zu erreichen, müssten die Valideneinkommen bei einem Vollzeitpensum bei rund 80 000 Franken bei Männern bzw. rund 65 000 Franken bei Frauen liegen.

Die EFK hat anhand der Daten aus dem Monitoring Berufliche Integration des BSV eine Schätzung des Lohnes vor der Umschulung vorgenommen (Abbildung 3). Diese Daten lassen sich nicht unmittelbar mit den obigen statistischen Werten auf Basis der LSE vergleichen. Relevante Faktoren, wie etwa das Arbeitspensum oder die Anwendung von Korrekturfaktoren können dabei nicht berücksichtigt werden. Zumindest lässt sich aber festhalten, dass die von den Versicherten in den Jahren vor Abschluss einer Umschulung erzielten Einkommen in allen Alterskategorien mehrheitlich unter diesen Werten liegen. Dies hat zumindest bei den Männern eine gewisse Aussagekraft, da sie weniger oft Teilzeit arbeiten.

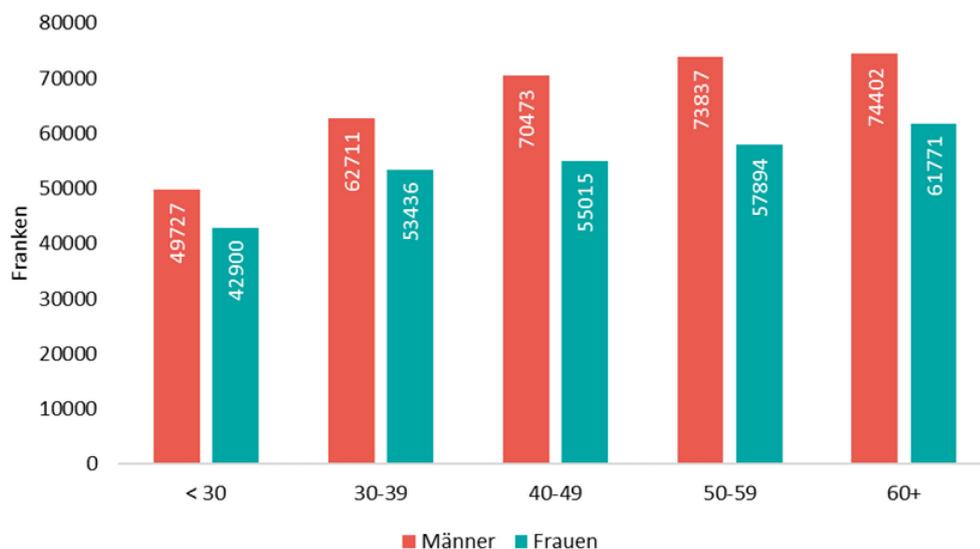


Abbildung 3: Median des maximalen jährlichen Erwerbseinkommens in den acht Jahren vor dem Abschluss einer Umschulungsmassnahme (Kohorten 2010-2019, ohne IV-Renten-Bezüger). N=34 118 (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

Zwischen den IV-Stellen¹⁶ lassen sich Unterschiede feststellen. So schwanken die maximalen Einkommen vor der Umschulung bei den unter 30-jährigen Männern zwischen maximal etwas mehr als 53 000 Franken und minimal weniger als 40 000 Franken. Bei den 40- bis 49-jährigen beträgt die Differenz zwischen den IV-Stellen mit dem höchsten bzw. tiefsten Median rund 20 000 Franken. Weitere Indikatoren, etwa der Anteil an Umschulungen gewisser Gruppen (z. B. Typen von Gebrechen, vgl. Abschnitt 4.3) oder an der Wohnbevölkerung, illustrieren die Auswirkungen unterschiedlicher Praktiken beim Zugang.

¹⁵ Dabei wird von einer 100-prozentigen Arbeitsfähigkeit in einer angepassten Tätigkeit ausgegangen und allfällige Korrekturfaktoren nicht berücksichtigt (vgl. Abschnitt 2.1).

¹⁶ Analyse durchgeführt für Männer. Nur IV-Stellen berücksichtigt mit mehr als 300 Fällen im Untersuchungszeitraum.

Im Rahmen der Fallstudien hat die EFK festgestellt, dass sich IV-Stellen in gewissen Situationen in einem Dilemma befinden. Es kann sein, dass die Versicherten die erforderliche Erwerbseinbusse deutlich nicht erreichen. Gleichzeitig stufen die IV-Stellen aber eine Umschulung aus unterschiedlichen Gründen als erfolgsversprechend ein. Während sie solche Massnahmen als Frühinterventionsmassnahmen zusprechen können, ist dies nach dieser Phase bei strikter Auslegung der Vorgaben nicht mehr möglich. In den Fallstudien bei vier IV-Stellen zeigten sich Regelungen und Praktiken, die den Zugang für Personen mit tieferen Löhnen unterschiedlich weit öffnen (vgl. Abschnitt 2.4).

Beurteilung

Die EFK beurteilt es als richtig, dass die IV-Stellen das Kriterium der Erwerbseinbusse von 20 Prozent nicht «mechanisch» anwenden. Dies würde zu einer wenig zweckmässigen Eingliederungspraxis führen. Gleichzeitig gibt es viel Spielraum, wann und wie die IV-Stellen den Einkommensvergleich konkret durchführen (vgl. Abschnitt 2.4). Dies ist auch eine Folge davon, dass in den rechtlichen Grundlagen und im Kreisschreiben zu dieser Frage keine Hinweise enthalten sind. Aus Sicht der EFK müsste das BSV in Abstimmung mit den IV-Stellen klarere Regeln festsetzen (vgl. Empfehlung 1).

Das Erfordernis der Erwerbseinbusse von 20 Prozent schränkt den Zugang zu berufsbildenden Massnahmen der IV für Personen mit tiefen Löhnen ein. Teilweise sprechen die IV-Stellen in solchen Situationen Umschulungen zu, auch wenn die Zugangsbedingungen in einem engeren Sinn nicht erfüllt sein dürften. Hier stellt sich die Frage, inwiefern in diesem Bereich eine Lücke im Instrumentarium besteht. Dies betrifft nicht nur die Umschulungen, sondern die Eingliederungsmassnahmen der IV als Ganzes. Da die EFK die Auswirkungen auf die anderen Eingliederungsmassnahmen nicht geprüft hat, verzichtet sie auf eine Empfehlung. Sie erachtet es aber als sinnvoll, wenn diese Frage auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Versicherten näher abgeklärt wird.

2.3 Der Umschulungsanspruch und die Rentenvermeidung sind kaum miteinander verbunden

Im Vergleich zur Rente, für deren Anspruch ein Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent erforderlich ist, liegt bei den Umschulungen die erforderliche Erwerbseinbusse mit rund 20 Prozent tiefer. Auch wenn diese Werte nicht direkt einander gegenübergestellt werden können (vgl. Abschnitt 2.2), so lässt sich zumindest daraus ableiten, dass auch Personen umgeschult werden, die keinen unmittelbaren Anspruch auf eine IV-Rente hätten.

Im KSBEM des BSV gibt es keine expliziten Hinweise auf die Frage, inwiefern mit den Umschulungen Renten vermieden werden können resp. sollen. Der Fokus ist auf Kriterien gerichtet, die die Mindestvoraussetzungen für den Anspruch konkretisieren. Eine wichtige Rolle spielen dafür Entscheide des Bundesgerichts. Beispiele sind die erforderliche Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent (vgl. Abschnitt 2.1) oder die Rolle der Einkommensentwicklung bei jungen Versicherten¹⁷.

Auf Ebene der kantonalen IV-Stellen lassen sich anhand der Praktiken unterschiedliche Schwerpunkte feststellen:

- In einer Fallstudie hat die EFK eine stärkere Ausrichtung auf Personen mit einer höheren Rentenwahrscheinlichkeit festgestellt. Dies erfolgt z. B. dadurch, dass die IV-Stelle

¹⁷ Das Kreisschreiben verweist auf das Urteil BGE 124 V 108.

ab einem gewissen IV-Grad die Möglichkeiten einer Umschulung, die zu einer erfolgreichen Eingliederung führen können, sorgfältiger abklärt und die Personen stärker aktiviert und begleitet, als wenn die Erwerbseinbusse geringer ausfällt.

- Im Rahmen der Anspruchsprüfung auf eine Umschulungsmassnahme wird in einer IV-Stelle der Aspekt der «drohenden Invalidität» stark gewichtet. Damit ergibt sich auch eine Verbindung zur Prävention von Renten, wobei ein relativ grosser Interpretationsspielraum besteht.
- Andere IV-Stellen haben Personen mit einer höheren Rentenwahrscheinlichkeit nicht explizit im Fokus. Sie gewichten andere Kriterien stärker (je nach Praxis die Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent, das Alter oder das Ausbildungsniveau). Insbesondere Regelungen für junge und ausgebildete Versicherte führen dazu, dass auch bei Erwerbseinbussen von deutlich unter 20 Prozent Umschulungen zugesprochen werden (vgl. Abschnitt 2.4).

Es liegen keine statistischen Daten zum IV-Grad bzw. zur Wahrscheinlichkeit eines künftigen Rentenanspruchs einer Person vor der Umschulung vor. Die Einschätzungen der interviewten Personen sind dabei nicht einheitlich: Ein Teil gelangt zur Einschätzung, dass mit den Umschulungen unmittelbar Renten vermieden werden dürften. Andere Befragte gehen davon aus, dass dies kaum der Fall sein dürfte.¹⁸

Exkurs: Auswertung zum IV-Grad vor einer Umschulung

Eine IV-Stelle hat für die EFK analysiert, wie hoch die Erwerbseinbusse bei einer Zufallsauswahl von 45 Versicherten vor dem Beginn einer Umschulung ist. Gemäss den Ergebnissen erreicht nur eine kleine Anzahl eine Erwerbseinbusse von 40 Prozent, ab der von einer höheren Rentenwahrscheinlichkeit gesprochen werden kann. Bei den restlichen Personen liegt die Einbusse tiefer, bei einem substantiellen Anteil auch unter 20 Prozent. Diese Personen hätten zum jetzigen Zeitpunkt keinen Rentenanspruch. Der Zugang zur Umschulung erfolgte in den Fällen unter 20 Prozent aufgrund des Alters sowie des Ausbildungsniveaus. In diesen Konstellationen betrachtete die IV-Stelle einen Wechsel von einer qualifizierten Tätigkeit in eine ungelernete Hilfsarbeitertätigkeit als nicht zumutbar. Die Ergebnisse dieser Auswertung sind nicht verallgemeinerbar.

Beurteilung

Einen rechtmässigen Anspruch auf eine Umschulung haben auch Personen, die keine IV-Rente erhalten würden. Eine Erwerbseinbusse von bis zu 20 Prozent haben die Versicherten selber zu tragen, wobei die IV-Stellen in diesen Fällen Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung bieten können. Geht die Einbusse darüber hinaus, haben sie einen versicherungsrechtlichen Anspruch auf Unterstützung durch die IV für eine Umschulung, sofern nicht eine andere Massnahme zielführender ist oder der gesundheitliche Zustand eine Rentenprüfung zur Folge hat. In welchem Umfang daraus längerfristig eine präventive Wirkung entsteht, kann nicht beurteilt werden.

Angestrebt werden sollte aus Sicht der EFK, Umschulungen bei einer höheren Wahrscheinlichkeit auf eine IV-Rente bewusst zu prüfen. Bei diesen Versicherten mit einer höheren Rentenwahrscheinlichkeit sind Eingliederungsmassnahmen aus einer sozialen Sicht wünschenswert. Für die IV lohnen sich diese Bemühungen auch finanziell.

¹⁸ Die Rentenquote, also der Anteil Personen, die eine Umschulung abgeschlossen haben und anschliessend eine IV-Rente beziehen, bewegt sich bei rund 20 Prozent (vgl. Abschnitt 5.3).

Ziel müsste sein, Personen mit einer erhöhten Rentenwahrscheinlichkeit frühzeitig zu erfassen, die Möglichkeit einer Umschulung vertieft abzuklären und sorgfältig anzuwenden. Dies umfasst insbesondere auch die folgenden Aspekte:

- Dem Risiko, dass Versicherte nach einer Umschulung keinen Anspruch auf eine Rente haben, aber auch keine effektive Erwerbstätigkeit aufnehmen (vgl. Abschnitt 5.2), müsste Rechnung getragen werden. Die Umschulungen müssen also hohe Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt aufweisen.
- Der bedarfsgerechten Betreuung der Versicherten durch die IV ist ein hohes Gewicht beizumessen, etwa was die Unterstützung bei der Auswahl der Ausbildung oder die Begleitung während und nach der Umschulung angeht. Dies ist gerade bei schwierigen Konstellationen wichtig, z. B. wenn die Arbeitsfähigkeit in einer angepassten Tätigkeit reduziert ist.
- Ein Erfolg stellt dabei nicht nur eine Eingliederung ohne IV-Rente dar. Ein Erfolg ist auch, wenn eine Person dank der Umschulung eine tiefere Rente erhält und daneben ein Erwerbseinkommen erzielt.

Das BSV sollte anhand von Kriterien Konstellationen identifizieren, in denen Umschulungen längerfristig eine rentenvermeidende Wirkung haben. Dazu müsste die Praxis bei der Rentenprüfung mitberücksichtigt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, Massnahmen zu ergreifen, um den Aspekt der Rentenvermeidung bei Umschulungsmassnahmen bewusster zu berücksichtigen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Das BSV wird den Aspekt der Rentenvermeidung bei Umschulungsmassnahmen in den laufenden Arbeiten zum Instrumentarium der Eingliederungsmassnahmen berücksichtigen.

2.4 Der Spielraum im Vollzug ist gross, die IV-Stellen öffnen den Zugang unterschiedlich weit

Die IV-Stellen öffnen den Zugang zu den Umschulungen insbesondere für junge, ausgebildete Personen. Die Vielfalt der Regelungen ist allerdings gross. Die EFK stellte Unterschiede bei der Festlegung von Altersgrenzen für junge und ältere Versicherte, bei der Rolle der absolvierten Ausbildung sowie bei der Bedeutung des Einkommensvergleichs fest. Dadurch ändern sich die Zugangschancen für die versicherten Personen. Es gibt verschiedene Praktiken, die sich innerhalb der IV-Stellen vermischen können.

Für jüngere Altersgruppen wird der Zugang teilweise pauschal geöffnet. Die Altersgrenze für «jung» schwankt zwischen 30 und 45 Jahren. Es gibt die Praxis, dass sämtliche Personen unter 45 Jahren und mit mindestens einem EFZ-Abschluss unabhängig von ihrem Einkommen Anspruch auf eine Umschulung haben. Eine andere IV-Stelle hat eine vergleichbare Regelung, allerdings bis zu einer Altersgrenze von 30 Jahren. Andere IV-Stellen kennen keine solchen pauschalen Regelungen. In diesen Fällen spielt das Kriterium der Erwerbsein-

busse von rund 20 Prozent bei jüngeren Versicherten eine wichtigere Rolle, wobei die verbleibende Erwerbsdauer berücksichtigt wird. Teilweise sind explizite Lohngrenzen definiert, ab denen Anspruch auf eine Umschulung besteht.¹⁹

Es gibt auch Vorgehensweisen, die den Erfolgsaussichten einer Umschulung, im Sinne der Verhinderung von Invalidität oder der effektiven Integration in den Arbeitsmarkt, vergleichsweise viel Gewicht beimessen. Das Erfüllen von Anspruchsbedingungen, die beim Einkommen, der Ausbildung oder dem Alter ansetzen, sind im Vergleich dazu weniger relevant.

Neben den genannten Kriterien (Erwerbseinbusse, Alter, Ausbildung, Erfolgsaussichten) spielen in der Praxis weitere, unterschiedlich gut objektivierbare Faktoren ebenfalls eine Rolle:

- Motivation der versicherten Person
- gesundheitliche Faktoren
- kognitive Fähigkeiten.

Angesichts der Vielzahl der Kriterien und des Interpretationsspielraums, die diese Kriterien enthalten, besteht im Einzelfall ein grosses Ermessen eine Umschulung zu verfügen – oder auch nicht.

Fiktives Beispiel zu den Auswirkungen unterschiedlicher Praktiken

Ein 37-jähriger Bäcker entwickelt eine Mehlallergie. Als Angestellter erzielt er bei seinem bisherigen Arbeitgeber ein Jahreseinkommen von 56 000 Franken. Er ist in einer angepassten Tätigkeit zu 100 Prozent arbeitsfähig.

- IV-Stelle 1 führt einen Einkommensvergleich mit einem LSE-Tabellenlohn²⁰ durch. Der IV-Grad beträgt 0 Prozent, die IV-Stelle verneint damit den Anspruch auf eine Umschulung.
- IV-Stelle 2 verfügt über eine interne Regelung, wonach Versicherte bis zu einem Alter von 40 Jahren und bei Vorliegen eines EFZ Anspruch auf Umschulung haben. Entsprechend spricht die IV-Stelle einer Umschulungsmassnahme zu.

In der Regel erlassen die IV-Stellen keine Verfügung, wenn sie den Anspruch auf eine Umschulung verneinen. Gemäss der Einschätzung von befragten Experten dürfte dies damit zusammenhängen, dass Versicherte bei Eingliederungsmassnahmen selten den Rechtsweg beschreiten und deshalb kaum eine ablehnende Verfügung, die angefochten werden könne, verlangen. Diese Praxis schränkt die Transparenz über den Zugang ein, da unklar bleibt, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen grundsätzlich erfüllen, keine Umschulungen zugesprochen werden.

¹⁹ Eine solche Praxis orientiert sich implizit am Einkommensvergleich: Ausgehend von einem Invalideneinkommen gemäss LSE (vgl. Fussnote 3) und einer Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent wird ein zu erzielendes Valideneinkommen bestimmt.

²⁰ BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020; Tabelle TA1_tirage_skill_level, Kompetenzniveau 1, Männer, Total (Privater Sektor).

Beurteilung

Der Ermessensspielraum für den Zugang zu Umschulungsmassnahmen ist aus Sicht der EFK zu gross. Im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Versicherten sind die daraus resultierenden Unterschiede zwischen den IV-Stellen problematisch. Die EFK ist deshalb der Ansicht, dass das BSV gemeinsam mit den IV-Stellen Zugangskriterien konkretisieren sollte, um eine bessere *unité de doctrine* zu erreichen. Zu berücksichtigen sind dabei vor allem die folgenden Punkte (vgl. vorangehende Abschnitt):

- Für die Durchführung des Einkommensvergleichs bei Umschulungen sollten klarere Regeln bestehen (vgl. Abschnitt 2.2). Dies betrifft auch die Anwendung der Korrekturfaktoren. Dabei sind die Auswirkungen von aktuellen und künftigen Anpassungen bei der Bestimmung des Invaliditätsgrades im Bereich der Rentenprüfung zu berücksichtigen.
- Der Zugang zu Umschulungen sollte sich nicht ausschliesslich am Erfordernis einer Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent ausrichten, sondern Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigen. Die vorhandenen Erfahrungen der IV-Stellen, etwa zur Rentenvermeidung (vgl. Abschnitt 2.3, Empfehlung 1) und der effektiven Integration von umgeschulten Personen in den Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 5.1, Empfehlung 5), sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, in enger Zusammenarbeit mit den IV-Stellen klarere und einheitlichere Regeln beim Zugang zu Umschulungsmassnahmen festzulegen; dies im Hinblick auf eine bessere Gleichbehandlung der versicherten Personen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Das BSV wird in den laufenden Arbeiten in enger Zusammenarbeit mit den IV-Stellen präzisere Regeln erarbeiten, um so eine bessere Gleichbehandlung der versicherten Personen zu erreichen. Dabei wird das BSV auch weitere Aspekte wie die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit sowie die Rentenvermeidung/Rentenreduktion (vgl. Empfehlung 1) berücksichtigen.

3 Ausgestaltung der Umschulungsmassnahmen

3.1 Die Grundlagen lassen Ermessensspielraum zu

Neben dem Zugang zu den Umschulungsmassnahmen stellt sich die Frage nach deren Ausgestaltung. IVG und IVV machen wenig Vorgaben. Art. 6 Abs. 1^{bis} IVV hält fest, dass auch Ausbildungen als Umschulungsmassnahmen gelten, die zu einer höherwertigen als die vorhandene Ausbildung führen, sofern sie zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit notwendig sind.

Gemäss KSBEM soll mit einer Umschulung eine neue Erwerbsmöglichkeit geschaffen werden, welche der früheren Tätigkeit annähernd gleichwertig ist. Die annähernde Gleichwertigkeit ist dabei in erster Linie in Bezug auf die Verdienstmöglichkeiten und nicht auf das Ausbildungsniveau zu beziehen. Gleichzeitig besteht gemäss dem Kreisschreiben ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Faktoren: «Um zu gewährleisten, dass sich das Erwerbseinkommen im neuen Beruf mittel- bis langfristig (Karriere) ungefähr im gleichen Rahmen bewegen wird wie in der ursprünglichen Tätigkeit, müssen die beiden Ausbildungen einen einigermaßen vergleichbaren Wert aufweisen.» (KSBEM, RZ 1706) Es sei nicht das Ziel der IV, die versicherte Person in eine bessere berufliche Stellung zu bringen als sie vorher hatte. Hingegen steht der Grundsatz der Gleichwertigkeit Umschulungen nicht entgegen, die den Versicherten zu einem bescheideneren beruflichen Ziel führen.²¹

Daneben sind bei der Wahl der Umschulung weitere Kriterien zu berücksichtigen:

- Es besteht ein Anspruch auf zur Eingliederung ins Erwerbsleben unmittelbar erforderliche Massnahmen und nicht auf die nach den gegebenen Umständen besten Vorkehrungen;
- die Umschulung hat den Erfordernissen der Einfachheit und der Zweckmässigkeit sowie den Fähigkeiten der versicherten Person zu entsprechen;
- sie muss der gesundheitlichen Einschränkung angepasst sein;
- sie muss eingliederungswirksam sein, das heisst geeignet, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, zu erhalten oder zu verbessern.

Insgesamt lassen die rechtlichen Grundlagen und das Kreisschreiben des BSV den IV-Stellen einen bedeutenden Spielraum bei der Ausgestaltung von Umschulungen zu. Die für die Fallstudien geführten Gespräche in den IV-Stellen bestätigen dies.

Beurteilung

Die EFK erachtet es als sinnvoll, dass die rechtlichen Grundlagen den IV-Stellen bei der Ausgestaltung von Umschulungen einen bedeutenden Handlungsspielraum lassen. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Massnahmen den Bedingungen vor Ort und der Situation der versicherten Person Rechnung tragen.

²¹ Siehe dazu BGE 122 V 77, Urteil vom 23. Januar 1996.

3.2 Die IV-Stellen nutzen die Umschulungen unterschiedlich

Anhand von quantitativen Auswertungen lässt sich zeigen, dass die IV-Stellen bei der Art von Umschulungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen (Abbildung 4). Gewisse IV-Stellen verfügen über einen höheren Anteil an formalen Ausbildungen, wie Berufslehren (EFZ oder das Eidgenössische Berufsattest, EBA) oder Ausbildungen auf Tertiärstufe. Diese dauern, im Falle einer Berufslehre oder eines Hochschulstudiums, mehrere Jahre. Andere IV-Stellen messen informellen Ausbildungen oder der Wiedereingliederung in den bisherigen Beruf ein grösseres Gewicht zu. Solche Ausbildungen sind in der Regel von kürzerer Dauer. Dabei ist zu beachten, dass für die IV-Stellen keine finanziellen Obergrenzen für die Eingliederungsmassnahmen bestehen.

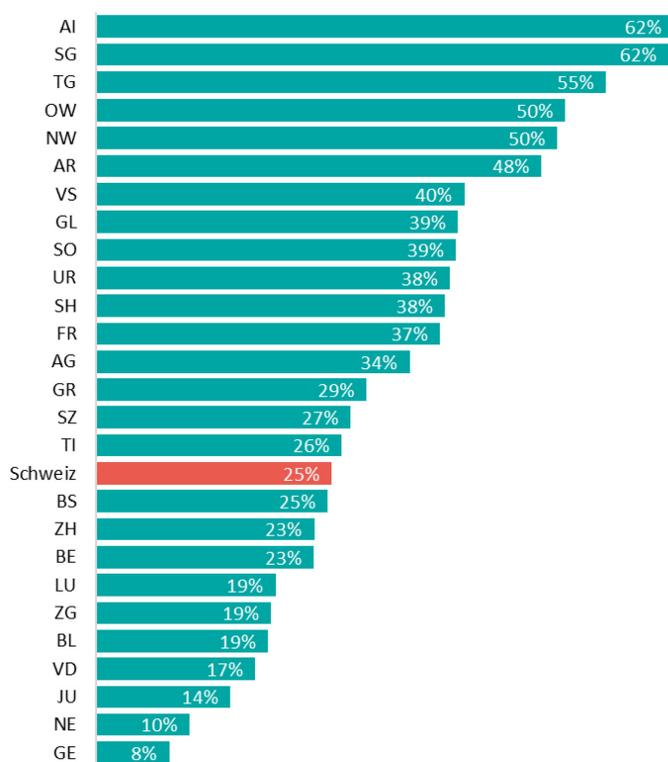


Abbildung 4: Anteil formaler Umschulungen (Kohorten 2010–2019). Formale Ausbildungen: Ausbildungen auf Tertiärstufe und Sekundarstufe; berufliche Grundbildung (EFZ, EBA). N=38 540 (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

Umschulungen aus der Kategorie «übrige Ausbildungen»²² machen schweizweit fast 70 Prozent aus. Ihr Anteil schwankt je nach Kanton zwischen 30 und 85 Prozent. Insgesamt zeigt sich am hohen Anteil dieser Kategorie, dass die Vielfalt an Massnahmen bei den Umschulungen gross ist. Diese mengenmässig dominierende Kategorie lässt sich in den Statistiken der IV nicht näher aufschlüsseln. Deutlich zeigt sich, dass die Dauer der Umschulungen in der Kategorie «übrige Ausbildungen» kürzer ist: Der Median der Anzahl Tage mit Taggeldbezug liegt mit 275 unter einem Jahr, während er für Berufslehren bei über 900 Tagen liegt. Zudem ist die Abgrenzung gegenüber anderen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung der IV nicht immer ganz trennscharf. So können die IV-Stellen bereits in der Phase

²² Hierzu zählen nicht-formale Ausbildungen, etwa Kurse, die berufsrelevante Qualifikationen vermitteln und mit einem Zertifikat abgeschlossen werden, aber auch andere Kurse oder Praktika direkt bei einem Arbeitgeber. Mit dem KSBEM, das seit dem 1. Januar 2022 in Kraft ist, werden diese Art von Umschulungen in Zukunft differenzierter erfasst.

der Frühintervention gewisse Kurse und kürzere Ausbildungen finanzieren. Es dürfte auch vorkommen, dass die IV-Stellen aufbauende Massnahmen teils als Integrationsmassnahmen, teils als Umschulungen einsetzen.

Es lassen sich grob zwei Ansätze bei der Ausgestaltung der Umschulungen unterscheiden, die sich in unterschiedlicher Gewichtung in allen vier Fallstudien wiederfinden.

- Eine Strategie lässt sich als Berufs- oder Branchenwechsel bezeichnen. Sie umfasst Umschulungen, in denen die versicherten Personen einen gänzlich neuen Beruf erlernen oder ein neues Tätigkeitsfeld anstreben. Teilweise orientiert sich dieser Ansatz stark am Prinzip der Gleichwertigkeit der Ausbildungen: Personen mit einem EFZ absolvieren wiederum einen EFZ.
- Daneben orientiert sich ein zweiter Ansatz primär an der Weiterführung der bisherigen Erwerbsbiographie. Die vorhandenen beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen erhalten hier ein stärkeres Gewicht. Umschulungen aus dieser Kategorie können mit einer Aufqualifizierung verbunden sein. Im Unterschied zum Berufs- und Branchenwechsel dürfte dieser zweite Ansatz häufiger mit einem Verbleib beim bisherigen Arbeitgeber verbunden sein.

Beispiele für unterschiedliche Ansätze bei der Ausgestaltung von Umschulungen

Folgende Beispiele aus den gesichteten Dossiers illustrieren die beiden Ansätze zur Ausgestaltung von Umschulungen.

Berufs-/Branchenwechsel: Ein junger Mann mit einer abgeschlossenen Berufslehre als Spengler kann nach wenigen Jahren Arbeitstätigkeit infolge von verschiedenen epileptischen Anfällen seinen Beruf nicht mehr ausüben. In einer angepassten Tätigkeit ist er zu 100 Prozent arbeitsfähig. Der Zugang zur Umschulung wird mit dem Alter (unter 30 Jahren) und dem Ausbildungsniveau begründet (EFZ). Der Einkommensvergleich hatte bei einem Einkommen von knapp über 60 000 Franken als Spengler eine Erwerbseinbusse von 0 Prozent ergeben. Nach Anmeldung bei der IV wird eine Berufsberatung sowie Schnuppereinsätze bzw. Praktika durchgeführt. Schliesslich beginnt der Versicherte etwas mehr als ein- einhalb Jahre nach der Anmeldung eine Lehre als Zeichner EFZ, die er nach drei Jahren erfolgreich abschliesst. Er findet anschliessend eine Arbeitsstelle und erzielt – wie bereits vor der Umschulung – ein Einkommen von etwas über 60 000 Franken.

Weiterführung bisherige Erwerbsbiographie: Ein ausgebildeter Automonteur Mitte 30 (Einkommen ca. 65 000 Franken) meldet sich aufgrund von Schmerzen am Bewegungsapparat bei der IV an. Die Ursachen der Schmerzen sind unklar, gemäss der Einschätzung des Regionalärztlichen Dienstes (RAD) aber glaubwürdig. Infolgedessen befürwortet der RAD eine Umschulung. Als förderlich erweist sich zudem, dass sich der bisherige Arbeitgeber sehr unterstützend verhält. Ein Einkommensvergleich wird nicht durchgeführt. Etwa ein halbes Jahr nach der Anmeldung bei der IV beginnt der Versicherte eine Ausbildung zum Werkstattkoordinator, die er nach rund einem Jahr abschliesst. Er kann beim bisherigen Arbeitgeber bleiben. Sein Lohn beträgt nun über 80 000 Franken pro Jahr, womit er ein höheres Einkommen erzielt als vor der Umschulung.

Beurteilung

Für die EFK könnte die Flexibilität, auch Umschulungen durchzuführen, die zu einer höherwertigen beruflichen Qualifikation führen, gesteigert werden. Bislang ist dies gemäss der IVV an die Notwendigkeit für die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit geknüpft, wenn eine

gleichwertige Verdienstmöglichkeit nur so erreicht werden kann (vgl. Abschnitt 3.1). Gerade bei Personen mit mehrjähriger Berufserfahrung ist es aber aus den verschiedensten Gründen sinnvoll, bei einer Umschulung die bisherige berufliche Laufbahn zu berücksichtigen und auch Ausbildungen zu ermöglichen, die im bisherigen Tätigkeitsfeld zu einer höherwertigen Qualifikation führen. Solche Ausbildungen sind häufig kürzer als Alternativen, womit die Betroffenen gerade bei schulischen Ausbildungen weniger lang vom Arbeitsmarkt entfernt sind. Auch können kürzere Umschulungen bessere Chancen auf eine effektive Erwerbstätigkeit bieten, etwa indem sie eher einen Verbleib beim bisherigen Arbeitgeber ermöglichen, als wenn ein völlig neuer Beruf erlernt wird. Die IV-Stellen setzen solche Praktiken bereits heute um, die Vorgaben auf Bundesebene steuern sie allerdings nicht in diese Richtung (vgl. Abschnitt 3.3, Empfehlung 3).

3.3 Relevante Kosten durch Umschulungen und Taggelder

Das Taggeld für die versicherten Personen während der Umschulung beträgt in der Regel 80 Prozent des letzten, ohne gesundheitliche Einschränkung erzielten Einkommens, wobei nach oben ein Höchstbetrag definiert ist. Ist eine Person zudem noch erwerbstätig, wird das Taggeld soweit gekürzt, als es zusammen mit den erzielten Einkünften das massgebende Einkommen übersteigt. Zudem übernimmt die IV die Kosten für die Ausbildung sowie für Unterkunft und Verpflegung. Bei Massnahmen, die für das angestrebte Berufsziel zwar geeignet, aber im Vergleich mit einer zumutbaren Alternative teurer sind, muss die versicherte Person selber für die Mehrkosten aufkommen.

Die Gesamtkosten (Median) für eine Umschulung liegen bei rund 56 000 Franken pro Person. Bei den unter 40-Jährigen liegen sie bei über 70 000 Franken (Abbildung 5). Mit zunehmendem Alter geht der Median kontinuierlich bis auf etwa 37 000 Franken bei den über 60-Jährigen zurück. Ein substanzieller Anteil der Umschulungen verursacht Kosten von mehr als 100 000 Franken. Die Taggeldkosten machen dabei rund 70 Prozent der Gesamtkosten aus. Aufgrund der Bedeutung des Taggeldes sinken die Kosten mit zunehmendem Alter weniger stark. Zwar verfügen die IV-Stellen mit zunehmendem Alter der Versicherten kürzere Massnahmen. Aufgrund der höheren Einkommen, die vor dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigungen erzielt werden, wirken sich diese jedoch nicht linear auf die Gesamtkosten aus.

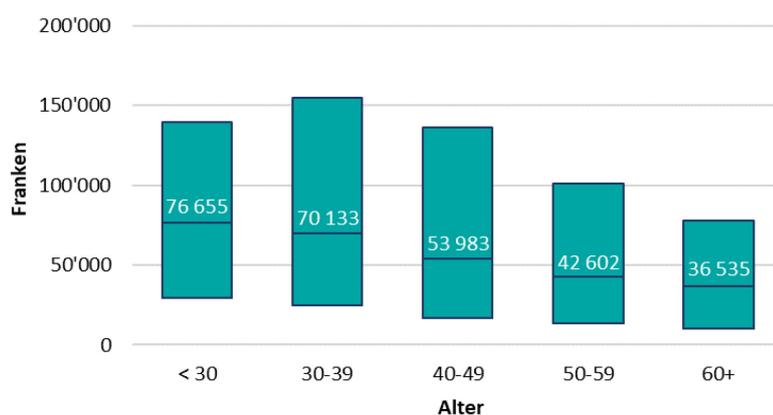


Abbildung 5: Gesamtkosten pro Person der Umschulungsmassnahmen nach Altersgruppen (gesamte Dauer der Umschulung; Kohorten 2016-2019, inkl. Personen ohne Taggeldbezug). Abgebildet sind das 1. Quartil (untere Grenze), der Median (inkl. Wert) und das 3. Quartil (obere Grenze). N=16 831 (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

Die Dauer einer Umschulung beeinflusst die Gesamtkosten der Umschulungen insbesondere wegen der Taggelder. Für eine in der Regel drei- bis vierjährige berufliche Grundbildung mit EFZ belaufen sich über alle Altersgruppen gesehen die Taggeldkosten auf rund 100 000 Franken (Median), während es für die kürzeren «übrigen Ausbildungen» etwas über 20 000 Franken sind.

Zwischen den IV-Stellen zeigen sich Unterschiede bezüglich des Kostenniveaus (Abbildung 6). Diese sind stark von der Höhe der Taggelder geprägt (vgl. Anhang 5) und dürften zum Teil mit den gewählten Strategien beim Zugang oder der Ausgestaltung der Umschulung zusammenhängen:

- Unterschiedliche Einkommen vor der Umschulung (Zugangspraxis der IV-Stellen, Lohnniveau der versicherten Personen)
- Unterschiedliche Art und Dauer der Massnahmen (vgl. Abbildung 4)
- Unterschiedlicher Umfang der Erwerbstätigkeit während der Umschulung
- Weitere Gründe (z. B. Lohnniveau im Kanton).

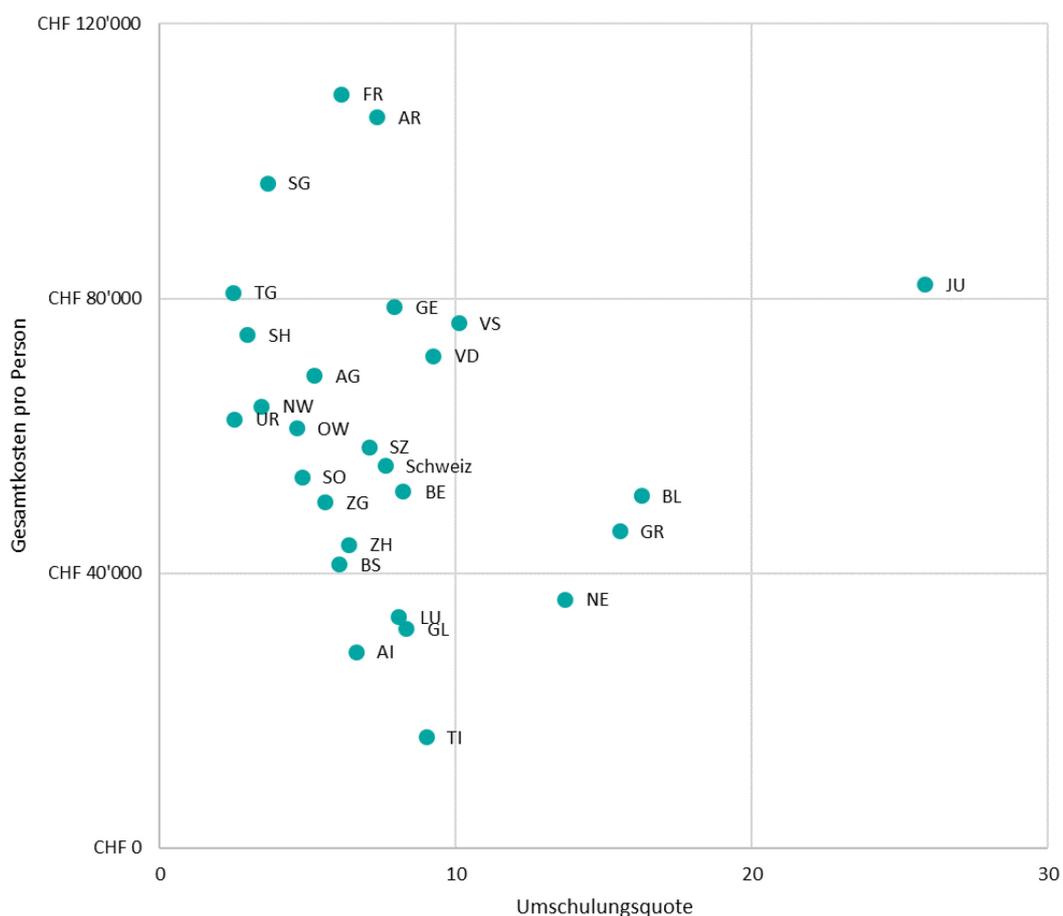


Abbildung 6: Vergleich der IV-Stellen anhand der Umschulungsquote und den Gesamtkosten (Median) pro Person (Kohorten 2016-2019, inkl. Personen ohne Taggeldbezug). Umschulungsquote: Jährlicher Durchschnitt an Umschulungen pro 10 000 Einwohner zwischen 18 und 65 Jahren (Bevölkerungszahlen für das Jahr 2018, BFS). N=16 825. (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

Bei den Massnahmenkosten spielt die Ausgestaltung der Massnahme eine Rolle (z. B. Kosten der Massnahme, weitere Massnahmen wie Coaching, etc.). In Bezug auf die Altersgruppen sind zudem verschiedene Muster erkennbar. Es gibt IV-Stellen, bei denen sich die Gesamtkosten mit zunehmendem Alter der Versicherten kaum verändern. Bei anderen sinken die Kosten im Zeitverlauf kontinuierlich oder sprunghaft ab einem gewissen Alter.

Die Taggelder sind ein wesentliches Element der Umschulungen. So zeigt auch die Umfrage der EFK bei Versicherten die sehr grosse Bedeutung der Taggelder für den Lebensunterhalt während der Massnahme auf. Theoretisch können mit dem Anspruch auf Taggelder auch Fehlanreize verbunden sein, etwa, wenn Umschulungen zu stark unter dem Aspekt der Einkommenssicherung verfügt werden. Folgen davon können sein, dass zu lange Massnahmen verfügt werden, Massnahmen kurz vor der Erreichung des Rentenalters oder dass Versicherte wenig motiviert werden, neben der Ausbildung noch erwerbstätig zu sein. Letzteres gilt insbesondere, wenn bei einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 50 Prozent in der angestammten Tätigkeit die Umschulung in einem niedrigen Pensum (z. B. ein Tag pro Woche) erfolgt. Grund dafür ist, dass bei einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 50 Prozent ein Anspruch auf Taggeld nicht nur an den Umschulungstagen besteht, sondern auch an den dazwischenliegenden Tagen.²³

Aus Sicht der IV-Stellen wird diesen Anreizen in der Praxis entgegengewirkt. Versicherte werden motiviert, im Rahmen ihrer gesundheitlichen Möglichkeiten neben der Ausbildung einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dies erhöhe nach Abschluss der Umschulung, die Chance, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Zudem gibt es für die versicherte Person bis zu einem gewissen Grad finanzielle Anreize zu arbeiten, da mit dem Taggeld maximal 80 Prozent des bisherigen Lohnes entschädigt werden. Nur wenn der Versicherte nebenbei erwerbstätig ist, kann er bei vollem Taggeld 100 Prozent seines vorherigen Einkommens erzielen.

In den gesichteten Unterlagen der IV-Stellen zu den Umschulungsmassnahmen finden sich teilweise Hinweise auf Kosten-Nutzen-Überlegungen. Diese sind eine Konkretisierung der im Kreisschreiben definierten Kriterien (z. B. unmittelbar erforderliche Massnahmen, Einfachheit, Zweckmässigkeit, vgl. Abschnitt 3.1).

Beurteilung

Angesichts der Kosten und Kostenunterschiede der Umschulungen erachtet es die EFK als wichtig, dass das BSV und die IV-Stellen auch Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen (vgl. Abschnitt 4.2, Empfehlung 5). Unter diesem Gesichtspunkt sollte das BSV insbesondere auch arbeitsmarktnahe, kürzere und damit kostengünstigere Ausbildungen fördern, wenn diese zu einer höheren Qualifikation im bisherigen Tätigkeitsbereich führen. Dazu müssen jeweils weitere Voraussetzungen erfüllt sein, etwa, dass die Erfolgsaussichten, die Umschulung tatsächlich abzuschliessen, und die Aussicht auf eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt hoch sind. Eine zu starke Orientierung am Grundsatz der Gleichwertigkeit der Ausbildungen steht einer solchen Perspektive entgegen (vgl. Abschnitt 3.2).

²³ Kreisschreiben über die Taggelder der Invalidenversicherung (KSTI, Stand: 1. Januar 2022).

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, Umschulungen, die zu einer höheren Qualifikation der Versicherten führen, zu fördern, wenn diese kostengünstiger als eine alternative Massnahme sind. Die Ausbildungen müssen dazu gute Erfolgsaussichten haben und den Fähigkeiten der versicherten Personen entsprechen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Das BSV wird im Rahmen der laufenden Arbeiten den Aspekt der Aufqualifizierung einer versicherten Person mit einer kostengünstigen Umschulung in die Überlegungen einbeziehen.

4 Erfolgsfaktoren im Vollzug

4.1 Arbeitsmarktkennntnisse der IV-Stellen stärken

Bei der Auswahl der Umschulung spielen die Wünsche der versicherten Person eine wichtige Rolle. Wenn die IV-Stellen für einen Vorschlag der versicherten Person insbesondere deren Motivation, Fähigkeiten und Gesundheitszustand sowie die Erfolgsaussichten positiv beurteilen, unterstützen sie solche Vorhaben. Zurückhaltend sind sie dagegen teilweise bei Umschulungswünschen von Personen mit psychischen Erkrankungen oder wenn eine selbständige Erwerbstätigkeit angestrebt wird (vgl. Abschnitt 4.3).

Gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes sind für die IV-Stellen aus verschiedenen Gründen wichtig:

- Zu beachten ist, dass sich die Betroffenen in sehr unterschiedlichen beruflichen und gesundheitlichen Situationen befinden. Ein Teil der Versicherten ist bei der Suche nach einer geeigneten Ausbildung und beruflichen Perspektive stärker auf die Unterstützung der IV angewiesen als andere.
- Die Versicherten können nach absolvierter Umschulung Schwierigkeiten beim Eintritt in den Arbeitsmarkt haben: In der Umfrage gab jeweils rund ein Viertel eine geringe Anzahl geeigneter Stellen oder die geringe Berufserfahrung im neuen Bereich als Hürde bei der Stellensuche an. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Festlegung einer Umschulung mit hohen Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt nochmals an Bedeutung. Diese Faktoren hängen mit der Wahl der Ausbildung zusammen. Gesundheitliche Einschränkungen beeinflussen die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, ebenfalls.

Die Umfrageteilnehmenden beurteilen insgesamt die Unterstützung durch die IV-Stellen mehrheitlich positiv (Abbildung 7). Das Engagement der IV-Berater, das Einbringen von eigenen Ideen und personelle Konstanz der Ansprechpersonen bei der IV erreichen im Vergleich besonders positive Ergebnisse. Eine Mehrheit der Befragten fühlt sich folglich gut von der IV begleitet.

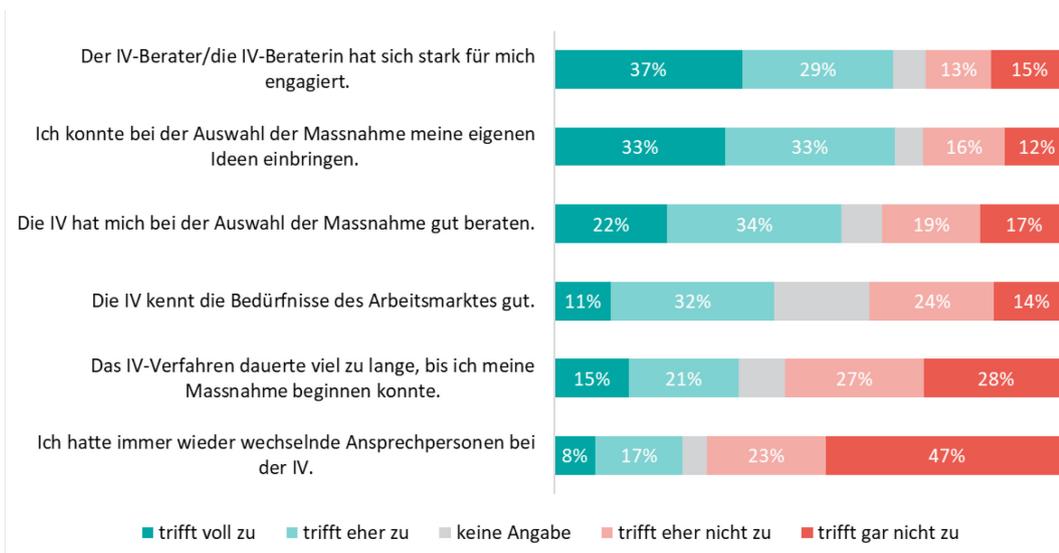


Abbildung 7: Beurteilung der Unterstützung durch die IV-Stelle. N=485 (Umfrage gfs.bern)

Eher kritisch werden dagegen von fast 40 Prozent der Befragten die Arbeitsmarktkenntnisse der IV beurteilt. Auch im Fokusgruppengespräch kam dieser Punkt auf. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, weil ein bedeutender Anteil findet, dass sie bei der Auswahl der Umschulung die eigenen Ideen einbringen konnte: In dieser Konstellation dürften die Arbeitsmarktkenntnisse der IV weniger bedeutend sein. Aus Sicht der Teilnehmenden der Fokusgruppe lag die Initiative für die Suche nach einer geeigneten Umschulung jeweils bei den betroffenen Versicherten.

Teilweise haben die IV-Stellen «Nischen» entdeckt: spezifische Ausbildungen, die sie häufiger vergeben. Ein Beispiel dafür sind etwa Ausbildungen zum Chauffeur, die kurz sind und für die auf dem Arbeitsmarkt eine Nachfrage besteht. Sie werden in einer IV-Stelle aus den Fallstudien bewusst mit den Umschulungen gefördert.

Die Arbeitgeberkontakte sind für die IV in der Vergangenheit immer wichtiger geworden, wobei sich unterschiedliche Zusammenarbeitsformen herausgebildet haben (Geisen et al. 2016). Diese Zusammenarbeit spielt auch bei den Umschulungen eine wichtige Rolle. Eine über die Kontakte mit den Arbeitgebern hinausgehende Herausforderung besteht für die IV-Stelle darin, für verschiedene Branchen vertieftes Know-how über die bestehenden Ausbildungsangebote und die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes aufzubauen (wo gibt es auf dem Arbeitsmarkt eine echte Nachfrage?).

Die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren hat ein gewisses Potenzial. So sind die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) nahe am Arbeitsmarkt und haben insbesondere vertiefte Informationen darüber, in welchen Bereichen Arbeitskräfte gesucht werden. Aus einer Fallstudie erhielt die EFK die Information, dass das kantonale Arbeitsamt der IV-Stelle gemeldet hatte, dass gewisse durchgeführte Umschulungen auf dem Arbeitsmarkt einen geringen Wert haben. Dies äusserte sich darin, dass die RAV die Betroffenen nicht vermitteln konnte. Relevante Akteure im Bereich der beruflichen Grundbildung für Erwachsene bzw. der beruflichen Weiterbildung sind das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), die kantonalen Berufsbildungsämter sowie Organisationen der Arbeitswelt (vor allem Branchenverbände).

Beurteilung

Die Umfrage bei den versicherten Personen lieferte gute Ergebnisse für die Arbeit der IV-Stellen beim Vollzug der Umschulungen. Ein Verbesserungspotenzial besteht aus Sicht der EFK bei den Kenntnissen der Ausbildungsangebote und der Arbeitsmarktsituation. Diese sind entscheidend für die Wahl einer geeigneten Umschulung und damit auch für die Integration in den Arbeitsmarkt. Bislang gehen von der Steuerung durch das BSV wenig Anreize für Massnahmen aus, die auf dem realen Arbeitsmarkt wirksam sind (vgl. Abschnitt 5.1).

Es ist richtig, dass die IV-Stellen Vorschläge der Versicherten bei der Wahl einer Umschulung berücksichtigen. Gleichzeitig sind aber nicht alle Betroffenen dazu in der Lage. Ein Teil ist an diesem Punkt auf die Unterstützung durch die Berater der IV-Stellen angewiesen. Der EFK zufolge müssen für den Aufbau der entsprechenden Kompetenzen das Wissen verschiedener Stakeholder einbezogen werden. Es scheint nicht realistisch, dass jede IV-Stelle für sich allein dieses Know-how auf- bzw. ausbaut. Mögliche Partner könnten insbesondere die Akteure der ALV (RAV) bzw. Akteure der beruflichen Grund- und Weiterbildung für Erwachsene sein. Hier bieten sich v. a. Branchen mit einem Fachkräftemangel und Berufsprofilen, die für die IV-Klientel geeignet scheinen, an.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, die Arbeitsmarktkenntnisse der IV-Stellen zu fördern. Ziel ist es, möglichst erfolgsversprechende Ausbildungen, Branchen und Berufe zu identifizieren. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit Akteuren der Berufsbildung und der Arbeitswelt (RAV, Branchenorganisationen) auf kantonaler Ebene sollte ein Weg dahin sein.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Das BSV teilt die Einschätzung der EFK, dass die Orientierung am Bedarf des Arbeitsmarktes von grösster Bedeutung für eine erfolgreiche Eingliederung ist und die Invalidenversicherung dadurch einen wichtigen Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels leisten kann. Dies gilt nicht nur für Umschulungen, sondern auch für andere Massnahmen der IV. Die IV-Stellen arbeiten bereits heute eng mit den kantonalen Wirtschaftsverbänden und Berufsbildungsämtern zusammen. Das BSV wird die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Berufsbildung und der Arbeitswelt auf nationaler Ebene weiter stärken und den IV-Stellen die notwendige Unterstützung in Bezug auf die Arbeitsmarktkenntnisse bieten sowie die IV-Stellen in ihrer bereits bestehenden Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren auf kantonaler Ebene weiter stärken.

4.2 Systematisches Wissen über «Gute Praktiken» auf Bundesebene kaum vorhanden

Die IV-Stellen haben unterschiedliche Vorgehensweisen implementiert. Diese beziehen sich auf die Strategien, wer Zugang zu Umschulungsmassnahmen erhält, aber auch auf den Vollzug der Massnahmen. Zu letzterem gehören etwa die Art der Umschulung oder der Umfang der Begleitung der versicherten Person durch die IV. Bisher stellt die EFK keinen systematischen Austausch zu diesen unterschiedlichen Vorgehensweisen zwischen den IV-Stellen auf nationaler Ebene fest.

Aufgrund der in dieser Evaluation durchgeführten methodischen Module und unter Berücksichtigung von Studien, die sich mit dem Vollzug der IV bereits beschäftigt haben, können gewisse erfolgskritische Faktoren formuliert werden. Hinweise insbesondere aus den Fallstudien und Interviews werden dabei festgehalten. Gesicherte Schlussfolgerungen lassen sich daraus jedoch nicht ableiten.

Personelle Ressourcen für Eingliederung

Die personellen Ressourcen der IV-Stellen werden durch das BSV bestimmt. Dabei ist nicht vorgegeben, wie die Aufteilung der Ressourcen auf die Bereiche Rentenprüfung und Eingliederung zu erfolgen hat. Knappe personellen Ressourcen bringen verschiedene Risiken mit sich. Dazu gehören eine tiefere Qualität im Vollzug (einfache, aber ungeeignete Umschulung, zu wenig Begleitung), das Beanspruchen externer Ressourcen oder dass gar keine Umschulung zugesprochen wird. Wichtig sind neben dem Umfang an personellen Ressourcen auch das interne Know-how der IV-Stellen für das Fallmanagement (etwa im Bereich der Arbeitsmarktkenntnisse, vgl. Abschnitt 4.1).

Betreuung und Begleitung der Versicherten

Aus den Interviews ergeben sich Anforderungen an die Betreuung und Begleitung der Versicherten, die von den IV-Stellen oder den Betroffenen selber als Erfolgsfaktoren eingeschätzt werden:

- Aktivierung der versicherten Person, soweit gesundheitlich möglich: Vor allem bei Umschulungen, die an einzelnen Tagen pro Woche erfolgen, sollte darauf geachtet werden, dass die Versicherten daneben möglichst eine praktische Beschäftigung haben.
- Aktive, zielgerichtete Fallführung: Die IV-Stellen sollen auf die Wünsche der Versicherten eingehen. Daraus sollte aber rasch ein zielgerichteter Eingliederungsplan erarbeitet werden. Zu breite Abklärungen in unterschiedlichen beruflichen Richtungen können sich hemmend auf den Eingliederungsprozess auswirken (zu viele Schnuppereinsätze, Wartezeiten).
- Intensivere Begleitung der versicherten Person und breitere Abklärungen der Umschulungsmöglichkeiten bei einer höheren Rentenwahrscheinlichkeit (vgl. Abschnitt 2.3): Ist die Wahrscheinlichkeit tief, spielen im Vergleich dazu beispielsweise die Motivation der Versicherten, eine Umschulung zu absolvieren, eine stärkere Rolle.
- Bedarfsgerechte Betreuung, etwa im Hinblick auf Versicherte mit psychischen Erkrankungen oder unmittelbar nach einem Unfall, die sich persönlich in einer schwierigen Situation befinden. Im Moment werde sehr viel Wert auf Eigenverantwortung/-initiative gelegt.
- Klare Spielregeln und Empfehlungen zu weiteren Eingliederungsmassnahmen, wie z. B. Integrationsmassnahmen, Berufsberatung, Coaching oder Massnahmen im Bereich der Vermittlung.

Dauer der Abklärung

Eine rasche Abklärung und der schnelle Beginn, unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Situation der Versicherten, kann generell bei der Eingliederung und auch bei Umschulungsmassnahmen als wichtig erachtet werden. Für die berufliche Integration ist es entscheidend, dass die Person möglichst rasch nach der Anmeldung der IV eine allfällige Umschulung beginnen kann, damit sie nicht zu lange vom Arbeitsmarkt entfernt ist. In der Mehrheit der Fälle gelingt dies gemäss den der Umfrageteilnehmenden den IV-Stellen (vgl. Abschnitt 4.1). Verschiedene IV-Stellen versuchen ausserdem bei Wartezeiten vor Beginn einer Umschulung die versicherte Person zu aktivieren (z. B. Praktika).

Dauer der Umschulung

Teilweise vertreten die IV-Stellen explizit die Ansicht, dass kürzere Ausbildungen, die zu einer höheren Qualifikation führen, zu bevorzugen seien, sofern die versicherte Person die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluss mitbringe. Dies führe zu einer Win-Win-Situation für die IV (tiefere Kosten) und die versicherte Person (bessere Eingliederungschancen, höherer Lohn). Dieser Punkt berührt die Frage der Gleichwertigkeit der Ausbildungen (vgl. Abschnitt 3.3).

Nähe zum ersten Arbeitsmarkt

Einig sind sich die IV-Stellen darin, dass Umschulungen idealerweise nahe am ersten Arbeitsmarkt stattfinden. Ausbildungen, die nicht direkt bei Arbeitgebern erfolgen, verbinden die IV-Stelle nach Möglichkeit mit Praktika. Dieser Bezug ist ein wichtiger Faktor dafür, im

Anschluss an die Umschulung effektiv eine Stelle zu finden. Einige IV-Stellen haben bestätigt, dass in der Vergangenheit kaufmännische Berufslehren bei Versicherten mittleren Alters verfügt wurden, die nachher auf dem Arbeitsmarkt einen tiefen Wert aufwiesen, da sich die Personen auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz mit jüngeren Absolventen und mit erfahrenen Fachkräften kaum durchsetzen konnten.

Einschätzung der versicherten Person

Die IV-Stellen messen der gesundheitlichen Situation, den Fähigkeiten und der Motivation der Versicherten bei der Ausgestaltung der Umschulungen eine hohe Bedeutung zu. Dies wird auch mit der finanziellen Bedeutung der Massnahme begründet: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Umschulung erfolgreich abgeschlossen werde, soll möglichst hoch sein.

Gemäss der Umfrage sind die häufigsten Gründe für einen Abbruch (Mehrfachantworten waren möglich):

- die Verschlechterung der gesundheitlichen Situation (64 Prozent);
- Überforderung (34 Prozent);
- die Umschulung entsprach nicht den Erwartungen (17 Prozent).

Beurteilung

Der Austausch zwischen den IV-Stellen über ihre Strategien findet momentan zu wenig statt. Angesichts der Freiräume im Vollzug und der langjährigen Erfahrungen mit Umschulungen ist dies umso wichtiger, da so erfolgreiche Praktiken überhaupt erst bekannt und auch in anderen IV-Stellen verfolgt werden können. Ebenso kann ein verstärkter Austausch dazu führen, ungeeignete Strategien, wie z. B. Umschulungen in Berufe, bei denen geringe Arbeitsmarktchancen bestehen, frühzeitig zu erkennen.

Aus Sicht der EFK müsste ein solcher Austausch auf Dauer angelegt sein und von den Leitungen der IV-Stellen gestützt werden. Das BSV und die IV-Stellen sollten die Strategien auch im Hinblick auf ihre Wirksamkeit (Verbesserung der Erwerbsfähigkeit und der Erwerbstätigkeit) beurteilen. Dabei ist zu berücksichtigen, wie diese Ziele möglichst effizient erreicht werden können. Der Anwendung von Umschulungen bei psychischen Erkrankungen sollte Beachtung geschenkt werden (vgl. Abschnitt 4.3). Das BSV kann Vorgehensweisen, die sich als erfolgsversprechend herausgestellt haben, in die Steuerung aufnehmen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, den gegenseitigen Austausch zwischen den IV-Stellen über erfolgsversprechende Vollzugsstrategien bei den Umschulungen dauerhaft sicherzustellen. Erkenntnisse daraus sollten in die Steuerung des BSV einfließen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Das BSV wird gemeinsam mit den IV-Stellen die Erkenntnisse und Empfehlungen der EFK zu den Umschulungsmassnahmen vertieft diskutieren und Lösungsansätze erarbeiten. Erfolgsversprechende Vollzugsstrategien bzw. Erkenntnisse daraus werden soweit notwendig in Weisungen einfließen und dienen so der Steuerung des BSV. Zudem können die IV-Stellen jederzeit Verbesserungsvorschläge beim BSV einbringen.

Der gegenseitige Austausch zwischen den IV-Stellen erfolgt über die Gremien und Ressorts der IV-Stellen-Konferenz (IVSK).

4.3 Umschulungen bei psychisch Erkrankten: noch keine «Gute Praktiken» vorhanden

Psychische Erkrankungen sind seit längerem die wichtigste Invaliditätsursache. In allen Alterskategorien mit Ausnahme der über 60-Jährigen sind sie bei der Neurentenquote die dominierende Gruppe.²⁴ Die Frage, inwieweit Umschulungen bei psychisch Kranken eine wirksame Massnahme darstellen, ist aus Sicht der IV relevant.

Die statistischen Auswertungen zum Erfolg zeigen bei psychischen Erkrankungen im Vergleich mit anderen Gebrechenskategorien tendenziell schlechtere Ergebnisse. Sie beziehen nach der Umschulung häufiger eine Rente, und wenn sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen, erzielen sie häufiger ein deutlich tieferes Einkommen. Differenziertere Auswertungen, etwa nach Diagnosen, wurden nicht durchgeführt. Auch in der Umfrage zeigt sich, dass Personen mit einer psychischen Erkrankung weniger gut in den Arbeitsmarkt integriert sind. Die Erfolgsquoten sind nochmals tiefer, wenn eine Mehrfachproblematik vorliegt.

Der Anteil an Versicherten mit einer psychischen Erkrankung schwankt bei den Umschulungen im Vergleich (Abbildung 8). Bei einzelnen IV-Stellen beträgt er rund 40 Prozent, in anderen IV-Stellen liegt der Wert nahezu um den Faktor 3 tiefer. Diese Unterschiede dürften einerseits Ausdruck davon sein, dass die Anteile der Personen mit psychischen Erkrankungen bereits bei den Neuanmeldungen unterschiedlich sind. Andererseits können sie auch das Ergebnis unterschiedlicher Vorgehensweisen der IV-Stellen sein.

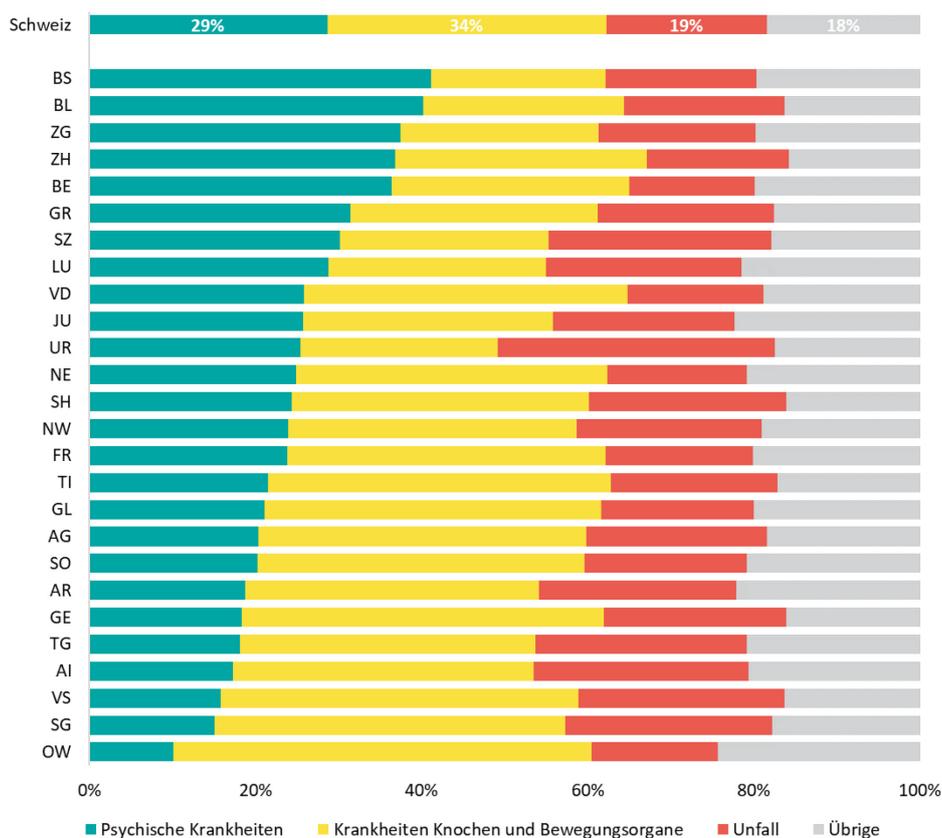


Abbildung 8: Umschulungen nach verschiedenen Gebrechen (Kohorten 2010-2019). N=38 540 (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

²⁴ BSV (2022). IV-Statistik 2021, S. 7 f.

Die Anwendung von Umschulungen bei gewissen Krankheitsbildern ist intuitiv verständlich: ein Bauarbeiter mit starken Rückenbeschwerden, der Bäcker, der eine Mehlallergie entwickelt oder ein Schreiner, der nach einem Unfall nicht mehr in der Werkstatt arbeiten kann. Bei psychischen Krankheiten präsentiert sich die Situation anders: Diese «klassischen» Konstellationen, in der eine Einschränkung isoliert in einem bestimmten Beruf vorkommt und davon auszugehen ist, dass sie sich in einem neuen Beruf nicht äussert, kommen seltener vor.

Die IV-Stellen aus den Fallstudien haben bislang keine vertieften Strategien für Umschulungen bei Personen mit psychischen Erkrankungen formuliert. Folgende Praktiken bzw. Erfahrungen konnten festgestellt werden:

- Häufig besteht eine Zurückhaltung, was eine Umschulung von Personen mit psychischen Erkrankungen angeht. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Auswirkungen einer psychischen Erkrankung häufig auch in anderen Berufen bemerkbar machen können.
- Umschulungen von psychisch erkrankten Personen stellen erhöhte Anforderungen an die Begleitung und Unterstützung durch die IV-Stellen. Dazu gehört auch die Abstimmung mit anderen Eingliederungsmassnahmen, etwa Aufbautrainings.
- Zu unterscheiden ist zwischen Problemen mit dem Beruf und Problemen am Arbeitsplatz. Eine neue Arbeitsstelle im alten Beruf kann erfolgsversprechender sein als eine Umschulung.
- IV-Stellen beurteilen häufiger als bei anderen Krankheitsbildern die Umschulungswünsche von Personen mit psychischen Erkrankungen als nicht realistisch, weil der gewünschte Beruf angesichts der Erkrankung als ungeeignet erscheint oder weil darin unrealistische Hoffnungen verbunden sind. Beispiele sind Berufe, die ein hohes Mass an sozialen Kontakten erfordern (etwa im Bereich der Betreuung im Sozial- und Gesundheitswesen).
- Die Gleichwertigkeit der Verdienstmöglichkeiten ist zum Teil das falsche Ziel, wenn klar ist, dass eine Person auf ihrer bisherigen beruflichen Stufe überfordert ist und einen Schritt zurück machen sollte (zu hohe Verantwortung, Führungspersonen). Umschulungen auf ein geringeres Qualifikationsniveau sind zwar möglich, es stellen sich aber in der Praxis auch Fragen (Akzeptanz). Beispiele hierfür können Personen mit einem Burnout sein.
- Eine IV-Stelle aus den Fallstudien verfolgt bei Personen mit psychischen Erkrankungen einen Ansatz, bei dem die Betroffenen progressiv eine Arbeitstätigkeit aufnehmen. Dabei kann es sich um den bisherigen Arbeitsplatz handeln, aber auch um eine leicht angepasste Stelle bei einem neuen Arbeitgeber. Hintergrund ist, dass die IV-Stelle den Betroffenen Zeit geben will, im bisherigen Beruf wieder Fuss zu fassen. Unter Umständen verfolgen andere IV-Stellen ähnliche Ansätze im Rahmen von Integrationsmassnahmen (z. B. Aufbautrainings).

Beurteilung

Umschulungsmassnahmen können bei Personen mit psychischen Erkrankungen nicht auf identische Art und Weise angewendet werden, wie bei Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen. Die Anwendung von Umschulungen bei dieser Gruppe ist anspruchsvoll: Sie erfordern eine gute Abklärung, sind abhängig von den Diagnosen und stellen hohe Anfor-

derungen an die Begleitung der Versicherten und die Ausgestaltung der Massnahmen. Angesichts der hohen Bedeutung der psychischen Erkrankungen für die IV insgesamt, sollte das BSV diesem Bereich auch bei den Umschulungen besondere Aufmerksamkeit widmen.

Aus Sicht der EFK besteht bei einer geeigneten Anwendung von Umschulungen bei psychischen Erkrankungen noch Entwicklungspotenzial. Ein stärkerer Austausch zwischen dem BSV und den IV-Stellen zu erfolgreichen Praktiken und den bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich ist deshalb wichtig. Das BSV sollte diesen Aspekt im Rahmen der Empfehlung 5 berücksichtigen.

5 Wirksamkeit der Umschulungen

5.1 Steuerung auf die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit ausgerichtet

Gemäss Art. 7 ATSG ist Erwerbsunfähigkeit der ganze oder teilweise Verlust der Erwerbsmöglichkeiten, der durch eine Beeinträchtigung der Gesundheit verursacht ist und nach zumutbarer Behandlung und Eingliederung verbleibt. Dabei wird von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt ausgegangen. Dieser ist ein «theoretischer und abstrakter Begriff».²⁵ Er beinhaltet gemäss dem Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR) nicht reale, sondern hypothetische Arbeitsmöglichkeiten, die der Arbeitsmarkt von seiner Struktur her, jedoch abstrahiert von den konjunkturellen Verhältnissen, umfasst. Auch Nischenarbeitsplätze gehören dazu.

Entscheidend für die IV ist der Verlust der Erwerbsmöglichkeiten (durch die gesundheitliche Beeinträchtigung bedingt), und nicht, ob die versicherte Person tatsächlich arbeitet oder nicht. Aufgabe der IV ist es somit nicht, der versicherten Person eine Stelle zu verschaffen.

In welchem Umfang versicherte Personen nach einer Umschulung tatsächlich arbeiten und ein effektives Einkommen erzielen, ist im KSBEM kaum von Bedeutung. Auch in den Wirkungsindikatoren, die das BSV zu Steuerungszwecken erhebt, wird dies nicht berücksichtigt. Das BSV erhebt insgesamt fünf Indikatoren:²⁶

- Erwerbsfähigkeitsquote;
- Neurentenquote;
- Veränderung der Kosten für erwachsene Versicherte;
- Bearbeitungsdauer zwischen Anmeldung und Entscheid für Eingliederungsmassnahmen;
- Rentenbestandsquote.

Der Indikator 1 berücksichtigt die Anzahl Versicherte, die in der Vergangenheit eine Eingliederungsmassnahme abgeschlossen haben und aktuell keine Rente beziehen, und setzt diese Zahl zu allen versicherten Personen ins Verhältnis. Er soll eine Beurteilung des Eingliederungserfolgs ermöglichen. Keine Rolle spielt in dieser Betrachtung, ob eine Person nach Abschluss einer Massnahme arbeitet und ein Einkommen erzielt oder nicht. Dies lässt sich an folgendem Beispiel illustrieren:

- Personen sind nach einer Umschulung unterschiedlich gut in den Arbeitsmarkt integriert.
- IV-Stellen, in denen die Versicherten häufiger arbeiten, erzielen beim ersten Wirkungsindikator nicht die besseren Werte als andere IV-Stellen, denen dies weniger gut gelingt und die ev. weniger Ressourcen für die Integration einsetzen.
- Da zudem ein grosser Teil der umgeschulten Personen wohl ohnehin keinen Anspruch auf eine Rente hätte (vgl. Abschnitt 2.3), ist – was die Umschulungen betrifft – die Anzeigefunktion dieses Indikators infrage gestellt. Der Indikator misst eher als den Eingliederungserfolg, wie offensiv die IV-Stellen berufliche Massnahmen einsetzen.

²⁵ Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR, RZ 3406-7.

²⁶ Das BSV ist gemäss Auskunft daran, gegenwärtig die Wirkungsindikatoren zu überarbeiten.

Seit einigen Jahren publiziert das BSV ein Hintergrunddokument zur beruflichen Eingliederung durch die IV.²⁷ Darin wird auch die Erwerbs- und Rentensituation von Personen ein Jahr nach Abschluss von verschiedenen Eingliederungsmassnahmen dargestellt, u. a. von Umschulungen. Grundlage für diese Auswertungen ist ein Datensatz, der verschiedene Quellen verknüpft und eine Längsschnittbetrachtung zulässt. So sind etwa Einkommensdaten der Personen für die Periode vor und nach den Eingliederungsmassnahmen vorhanden.

Die kantonalen IV-Stellen richten gemäss Interviewaussagen die Umschulungen klar auf eine effektive Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aus. In den Dokumenten der IV-Stellen finden sich Beispiele, wonach die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, beim Entscheid über eine Umschulung mit zu berücksichtigen sei. Gleichzeitig wissen die IV-Stellen gegenwärtig kaum, wie erfolgreich sie dabei sind. Häufig haben sie eine Information nach Abschluss einer Umschulung über die Erwerbssituation, etwa, ob die Person sich noch auf Stellensuche befindet oder ob sie über einen befristeten oder unbefristeten Arbeitsvertrag verfügt. Allerdings sind diese Informationen nicht systematisch und über die Zeit vorhanden.

Das Fehlen von Informationen zum Erfolg im Sinne einer effektiven Erwerbstätigkeit setzt auch der Weiterentwicklung von Umsetzungsstrategien der IV-Stellen Grenzen. Einzelne IV-Stellen haben in den letzten Jahren relevante Änderungen beim Vollzug der Umschulungsmassnahmen vorgenommen. Diese Anpassungen erfolgten primär aufgrund von rechtlichen oder finanziellen Gründen, jedoch kaum aufgrund von Wirksamkeitsüberlegungen.

Beurteilung

Auch wenn die IV (insbesondere bei der Prüfung des Rentenanspruchs) von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt ausgeht, sollten aus Sicht der EFK Umschulungsmassnahmen auf dem effektiven Arbeitsmarkt wirksam und nachhaltig sein. Gegenwärtig setzt die Steuerung des BSV, insbesondere mittels des Kreisschreibens und den vorhandenen Wirkungsindikatoren, wenig Anreize, Umschulungen zu sprechen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt wirksam sind. Es gibt auch keine wirksamen Kontrollmechanismen seitens des BSV, wenn die IV-Stellen Versicherte in Berufe oder Tätigkeiten umschulen würden, auf denen es im realen Arbeitsmarkt keine Stellen gibt.

Die IV-Stellen ihrerseits verfolgen gemäss ihren Aussagen arbeitsmarktorientierte Umschulungen, wissen aber wenig über den Erfolg ihrer Strategien. Grundsätzlich verfügt das BSV über Daten, die weitergehende Auswertungen ermöglichen und die Vollzugsorgane unterstützen können.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, zuhanden der IV-Stellen Indikatoren zu entwickeln, welche die nachhaltige Wirksamkeit von Umschulungen im Sinne einer effektiven Erwerbstätigkeit nach Abschluss der Massnahme abbilden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Das BSV hat mit Inkrafttreten der WEIV auch die zu erhebenden Daten (neu) definiert, um eine bessere Aufsicht und Steuerung zu ermöglichen. Zurzeit werden die Aufsichts- und

²⁷ BSV (2022). Berufliche Eingliederung durch die Invalidenversicherung: Entwicklung 2021.

Steuerungsinstrumente überarbeitet; so auch die Wirkungsindikatoren 1a/1b zur Erwerbsfähigkeitsquote, die keine Aussage über die Nachhaltigkeit erlauben.

Das BSV weist jedoch darauf hin, dass die IV vom Grundsatz des ausgeglichenen Arbeitsmarktes ausgeht (Art. 7 ATSG). Die IV unterstützt versicherte Personen, so dass sie nach Ende des Eingliederungsprozesses eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Es ist nicht Aufgabe der IV, für versicherte Personen einen Arbeitsplatz zu finden. Die IV-Stellen unterstützen versicherte Personen jedoch bei der Arbeitssuche (Art. 18 – Art. 18d IVG).

Dieser Tatsache wird bei der Überarbeitung der Wirkungsindikatoren 1a/1b Rechnung getragen. Entsprechend ist eine systematische Messung der nachhaltigen Wirksamkeit von Umschulungsmassnahmen im Sinne einer effektiven Erwerbstätigkeit nach Abschluss der Massnahme nicht vorgesehen. Im Rahmen von allfälligen Forschungsprojekten (Forschungsprojekte IV FoP-IV) kann dies jedoch überprüft werden. Zudem liefert die Statistik Soziale Verlaufsmuster (SHIVALV) Angaben zu Eintritten, Austritten und Verbleib in der Arbeitslosenversicherung (ALV), Sozialhilfe (SH) und IV. Diese Empfehlung wird daher nur teilweise umgesetzt.

Die EFK nimmt die teilweise Ablehnung zur Kenntnis.

5.2 Positiver Einfluss von Umschulungen auf den IV-Grad

2020 bezogen rund 18 Prozent der Personen, die ein Jahr zuvor eine Umschulungsmassnahme abgeschlossen hatten, eine IV-Rente.²⁸ Die Aussagekraft dieser Zahl für den Erfolg der Umschulungsmassnahmen ist allerdings begrenzt: Die Rentenquote nach einer Umschulung dürfte stark von der Ausgestaltung des Zugangs abhängig sein. In diesem Bereich gibt es deutliche Unterschiede zwischen den IV-Stellen und es ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Personen auch ohne Umschulung keinen Rentenanspruch hätte (vgl. Kapitel 2).

Eine IV-Stelle hat für die EFK bei einer Stichprobe von 45 Personen den IV-Grad vor und nach der Umschulung codiert. Die Resultate zeigen, dass in der Regel – in vier von fünf Fällen – eine Verringerung des IV-Grades erreicht wurde. Teilweise lag der IV-Grad nach der Umschulung um ca. 20 Prozentpunkte oder mehr tiefer. Verschiedene Gründe waren relevant, wenn es zu keiner Reduktion kam, etwa ein sehr hohes Valideneinkommen oder wenn die Umschulung aufgrund einer vorangehend qualifizierten Ausbildung mindestens auf Niveau EFZ und einer beträchtlichen verbleibenden Erwerbsdauer zugesprochen wurde. Die Ergebnisse dieser Auswertung basieren auf einer geringen Anzahl Fälle. Grundsätzlich scheint es jedoch sehr plausibel, dass mit der Umschulung, sofern sie erfolgreich abgeschlossen wird, eine Verbesserung der Erwerbsfähigkeit bzw. eine Reduktion des IV-Grades erzielt werden kann. Dies zeigt sich auch an verschiedenen Beispielen aus den gesichteten Dossiers.

²⁸ Je nach Invaliditätsgrad besteht Anspruch auf eine Viertelsrente, eine halbe Rente, eine Dreiviertelsrente oder eine ganze Rente.

Beispiel für eine Umschulung

Ein knapp 40-jähriger Versicherter ist für ein Unternehmen im Aussendienst tätig und erzielt dabei ein Einkommen von über 90 000 Franken. Aufgrund von Herzproblemen resultiert eine Arbeitsunfähigkeit von 100 Prozent in seiner bisherigen Tätigkeit; in einer angepassten Tätigkeit ist die Person noch zu 50 Prozent arbeitsfähig. Die IV-Stelle berechnet auf dieser Basis und unter Berücksichtigung eines Invalideneinkommens gemäss LSE eine Erwerbseinbusse von rund 65 Prozent. Eine ursprünglich vorgesehene Weiterbeschäftigung in der bisherigen Tätigkeit in einem reduzierten Umfang erweist sich aufgrund der gesundheitlichen Einschränkungen als nicht möglich. Der Versicherte absolviert in der Folge eine Ausbildung (inkl. eines Praktikums in einem Unternehmen) zum Buchhaltungsassistenten. Nach erfolgreichem Abschluss der Umschulung kann er beim Unternehmen, bei dem er das Praktikum absolviert hat, eine Stelle mit reduziertem Pensum und einem Einkommen von rund 43 000 Franken antreten. Basierend darauf errechnet die IV-Stelle einen im Vergleich zum Zeitpunkt vor der Umschulung tieferen IV-Grad von 54 Prozent. Der Versicherte erhält damit eine halbe Rente.

Anhand der statistischen Daten des BSV lässt sich nicht feststellen, ob eine Umschulung erfolgreich abgeschlossen worden ist oder nicht. Die IV-Stellen aus den Fallstudien schätzen die Abbruchquote auf höchstens 10 Prozent, teils deutlich tiefer. In der Umfrage gaben dagegen etwa 20 Prozent der Befragten an, dass sie die Massnahme nicht erfolgreich abgeschlossen hätten. Diese Diskrepanz erklärt sich eventuell mit einem unterschiedlichen Erfolgsverständnis. Während für die IV-Stelle der formale Abschluss der Massnahme relevant ist, ist für die Versicherten eher eine Arbeitsstelle nach der Umschulung Referenzpunkt. Dabei ist zu beachten, dass ein beträchtlicher Teil der Umschulungen nicht mit einem formalen Abschluss erfolgt.

Die Betroffenen sind gemäss der Umfrage mehrheitlich der Ansicht, dass die Umschulung notwendig war, um langfristig arbeiten zu können (60 Prozent Zustimmung, Abbildung 9). Im Vergleich dazu schätzen die Befragten etwas kritischer ein, dass sie dank der Umschulung über bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt verfügen.

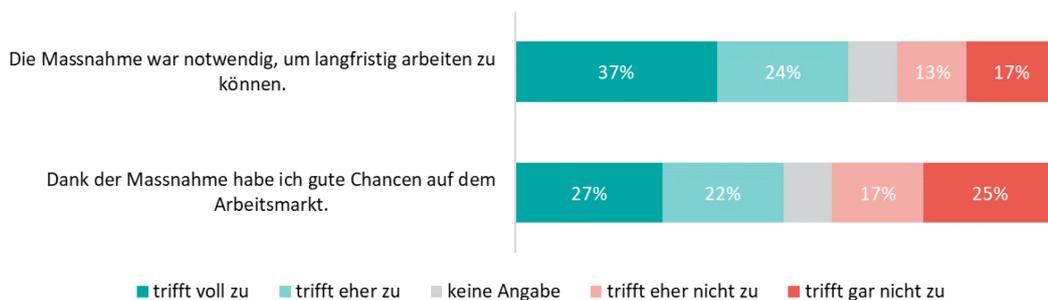


Abbildung 9: Einschätzungen zum Nutzen der Umschulung. N=485 (Umfrage: gfs.bern)

Beurteilung

Umschulungen dürften sich in der Regel positiv auf den IV-Grad auswirken, sofern sie erfolgreich abgeschlossen werden. Inwiefern daraus eine rentenvermeidende Wirkung entsteht, bleibt unklar. Die EFK erachtet es deshalb als wichtig, dass das BSV bzw. die IV-Stellen bei der Ausgestaltung der Zugangsbedingungen dieser Frage vermehrt Beachtung schenken (vgl. Abschnitt 2.3 bzw. Empfehlung 1).

5.3 Umschulungen können zu einer nachhaltigen Eingliederung führen

Wie gut gelingt die Integration der versicherten Personen nach einer Umschulung? Hinweise darauf ergeben sich aufgrund der durchgeführten statistischen Analysen und der Umfrage bei versicherten Personen.

Abbildung 10 zeigt, dass in jüngster Zeit etwas mehr als 70 Prozent der Personen, die an Umschulungsmassnahmen teilgenommen haben, ein Einkommen erzielen. Die Entwicklung im Zeitverlauf ist eher positiv, insbesondere was die Gruppe der Personen mit einem Einkommen von mehr als 3000 Franken pro Monat betrifft.

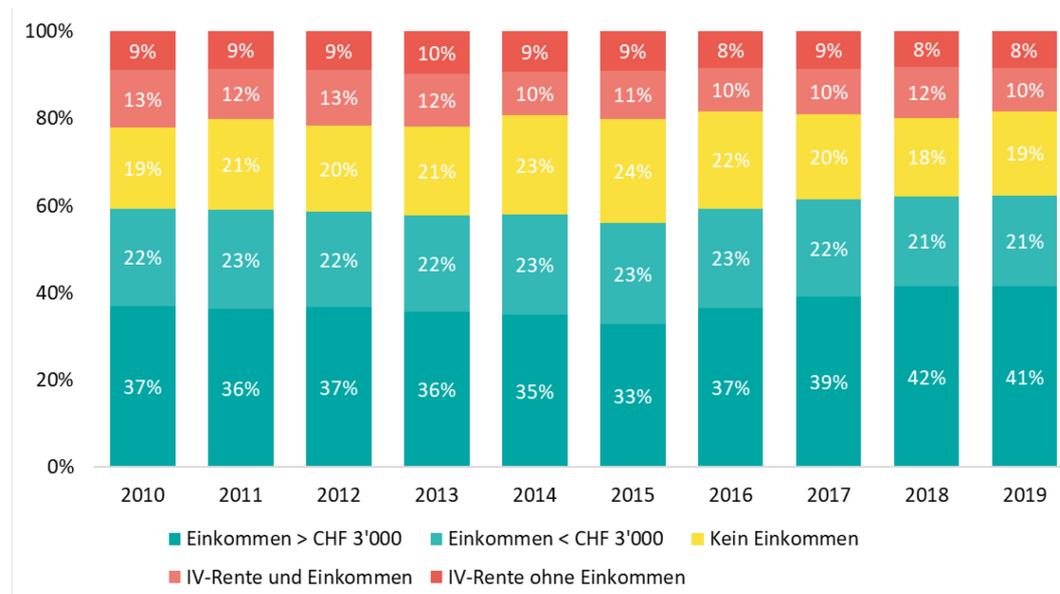


Abbildung 10: Situation für verschiedene Kohorten ein Jahr nach dem Abschluss der Umschulung. N=38 540 (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

Ziel einer Umschulung sind grundsätzlich gleichwertige Verdienstmöglichkeiten. Die EFK hat deshalb analysiert, wie sich die Einkommen nach Abschluss der Massnahme im Vergleich zum Einkommen vor der Umschulung entwickelt (Abbildung 11).²⁹ Den Umschulungen gelingt es zu einem guten Teil, das Ziel der gleichwertigen Verdienstmöglichkeiten zu erreichen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Einkommen nach der Umschulung im Vergleich zu demjenigen davor stark schwanken. Es gibt jedoch Abweichungen in beide Richtungen: Diejenigen, die nach der Umschulung ein Erwerbseinkommen erzielen, verdienen nicht systematisch mehr oder weniger als vor der Umschulung. Zu beachten ist, dass Faktoren wie Teilzeitarbeit in diesen Daten nicht abgebildet sind. Die Unterschiede zwischen den Altersgruppen dürften sich durch die Zugangspraktiken der IV-Stellen, insbesondere die Regelungen für junge, ausgebildete Versicherte, erklären (vgl. Abschnitt 2.2).

²⁹ Berücksichtigt sind nur Personen, die vor der Umschulung und vier Jahre nach Abschluss der Massnahme ein Erwerbseinkommen erzielen. Nicht berücksichtigt sind Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten.

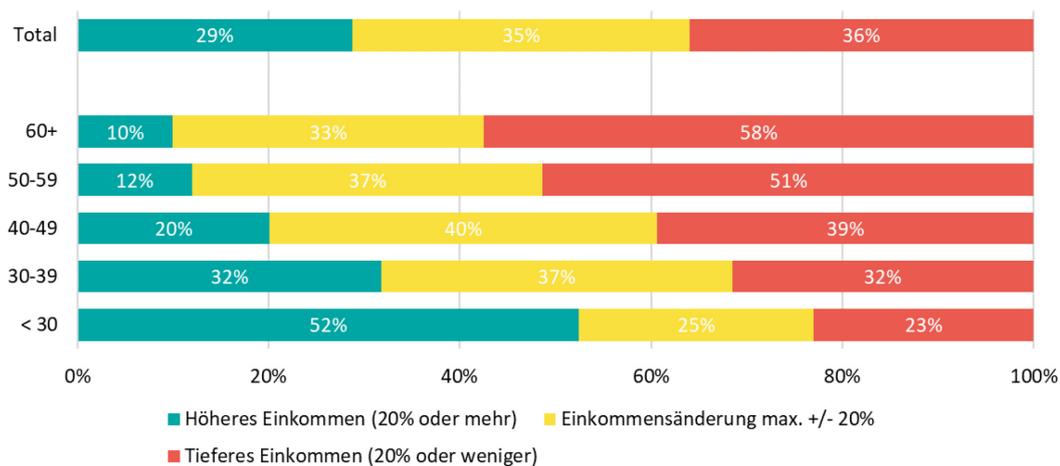


Abbildung 11: Vergleich des maximalen Einkommens vor und des Einkommens vier Jahre nach der Umschulung nach Altersgruppen. Ohne Personen, die eine Rente nach der Umschulung beziehen und nur Personen, die ein Einkommen erzielen (Kohorten 2010-2016). N=10 901 (Daten: Monitoring Berufliche Integration, BSV; Darstellung: EFK)

Neben dem Alter können verschiedene weitere Dimensionen berücksichtigt werden (Fokus auf die jeweils zahlenmässig wichtigsten Kategorien): Ausbildungen auf Tertiärstufe und die 3- bis 4-jährige berufliche Grundbildung schneiden im Vergleich mit der Kategorie «Übrige Ausbildungen» besser ab (jeweils rund 75 Prozent gegenüber 55 Prozent an Personen, die max. 20 Prozent weniger verdienen als vor der Umschulung). Diese Massnahmen sind teurer als die in der Regel kürzeren Massnahmen aus der Kategorie «Übrige Ausbildungen». Allerdings dürfte es hier einen Selektionseffekt geben: Die Anforderungen an die Versicherten sind für längere Ausbildungen höher, etwa in Bezug auf die bisherige Ausbildung oder die Arbeitsfähigkeit in einer angepassten Tätigkeit. Die IV-Stellen sind dagegen eher bereit, kürzere Ausbildungen (Kategorie «Übrige Ausbildungen») zuzusprechen, wenn die Erfolgsaussichten der Massnahmen ungewisser sind. Somit unterscheidet sich das Profil der Versicherten je nach Art der Umschulung. IV-Stellen, die häufiger Umschulungen zusprechen, dürften auch Personen berücksichtigen, bei denen die Integration in den Arbeitsmarkt schwieriger ist. Bei restriktiven IV-Stellen kann der Fokus, je nach Strategie beim Zugang, dagegen eher auf Fällen mit hohen Erfolgsaussichten liegen. Dies schränkt die Aussagekraft von interkantonalen Vergleichen bei der Erfolgsquote ein.

Die Erfolgsquote bei Personen mit psychischen Erkrankungen liegt etwas mehr als 10 Prozentpunkte tiefer im Vergleich mit den Kategorien Unfall bzw. Knochen/Bewegungsorgane. Unterschiede in Bezug auf das Alter, die Umschulungsart und gesundheitlichen Beeinträchtigungen dürften damit zumindest teilweise auch die feststellbaren Unterschiede zwischen den IV-Stellen erklären.

Fast 60 Prozent der Befragten verfügen vier Jahre nach dem Abschluss der Umschulung über eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt. Weniger als 5 Prozent gaben in der Umfrage an, über eine Stelle im zweiten Arbeitsmarkt zu verfügen. Die Umschulungen der IV-Stellen sind damit auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet.

Die Umfrage gibt verschiedene qualitative Hinweise zur Arbeitssituation der Personen, die über eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt verfügen:

- Die Befragten sind grundsätzlich zufrieden mit ihrer Arbeitssituation (Abbildung 12). Dies betrifft einerseits gesundheitliche Aspekte (körperliche Belastung, Stress/psychische Belastung), andererseits aber auch Faktoren, die mit der Erwerbstätigkeit an sich zusammenhängen (Arbeitsinhalt, Karrieremöglichkeiten, Einkommen).

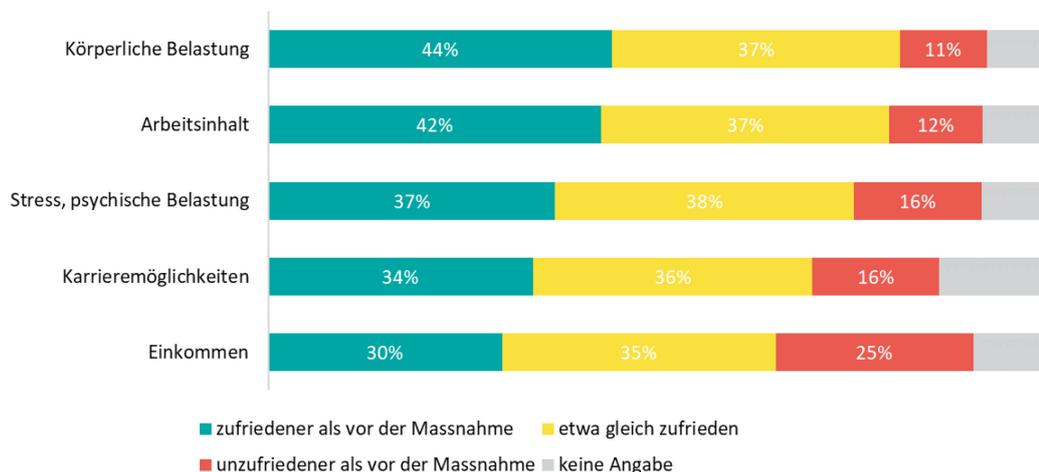


Abbildung 12: Einschätzungen zur Arbeitssituation. N=284 (Umfrage: gfs.bern)

- In der Regel verfügen die Personen über einen unbefristeten Arbeitsvertrag (rund 90 Prozent). Ein tiefer Anteil ist selbstständig erwerbend oder in befristeten bzw. temporären Arbeitsverhältnissen.
- Von den im ersten Arbeitsmarkt tätigen Personen arbeitet rund die Hälfte mit einem Pensum von 80 Prozent oder mehr (Abbildung 13). Die Befragten sind mit ihrem Arbeitspensum mehrheitlich zufrieden.

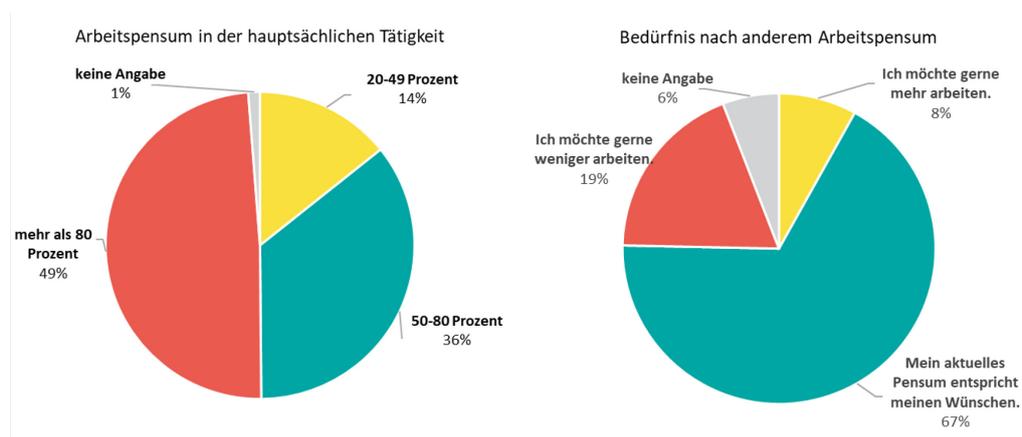


Abbildung 13: Einschätzungen zum Arbeitspensum. n=284 (Umfrage: gfs.bern)

- Fast drei Viertel der aktuell Erwerbstätigen stimmen der Aussage eher zu, dass sie das, was sie im Rahmen der Umschulung gelernt haben, gut in ihrer aktuellen Tätigkeit anwenden können.
- Mehr als die Hälfte aller Befragten ist der Ansicht, dass die Umschulung eine zumindest eher positive Wirkung auf ihre berufliche Situation gehabt hat.

Beurteilung

Umschulungen sind, im Vergleich zu niederschweligen Massnahmen der IV wie etwa Beratung oder Vermittlung, dazu in der Lage, durch Ausbildungen die beruflichen Perspektiven einer Person grundlegender zu verändern. Die Daten, aber auch verschiedene Einzelbeispiele zeigen, dass es zahlreiche Erfolgsgeschichten gibt. Umschulungen leisten einen Beitrag dazu, dass Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen im Arbeitsprozess bleiben oder integriert werden können. Gemäss den Befragungsergebnissen handelt es sich dabei zu einem guten Teil um relativ stabile Arbeitsverhältnisse (unbefristete Verträge, positive Einschätzung der Betroffenen, vergleichbare Einkommen). Insofern beurteilt die EFK die Umschulungen als ein wichtiges Element im Fächer der Eingliederungsmassnahmen der IV.

5.4 Ein Teil der Umgeschulten kann seinen Lebensunterhalt nicht selber verdienen

Abbildung 10 macht deutlich, dass die berufliche Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt nicht in allen Fällen erfolgreich ist. Ein im Zeitverlauf relativ konstanter Anteil von ungefähr 20 Prozent erzielt nach der Umschulung weder ein Erwerbseinkommen noch bezieht er eine IV-Rente. In einem ähnlichen Umfang bewegt sich der Anteil Personen, die zwar ein Erwerbseinkommen erzielen, welches aber 3000 Franken pro Monat nicht übersteigt.

Aufgrund der Erwerbstätigkeit bzw. des IV-Taggeldbezuges während der Umschulung haben Versicherte nach Abschluss ihrer Massnahme bei Arbeitslosigkeit grundsätzlich einen Anspruch auf Entschädigung der ALV. Gemäss statistischen Auswertungen auf Basis des Monitoring Berufliche Integration des BSV beträgt der Anteil an Personen, die Entschädigungen der ALV beziehen, im Jahr nach Abschluss der Massnahme rund 25 Prozent. Im vierten Jahr nach dem Abschluss sind es 9 Prozent. Etwas höher ist der ALV-Bezug mit zunehmendem Alter. Der Anteil Personen, die mindestens einmal innerhalb der vier Jahre nach ihrer Umschulung ALV-Taggelder beziehen, beträgt etwas mehr 40 Prozent.³⁰ Der Wert ist im Zeitverlauf zwischen den Kohorten relativ konstant.

Der finanzielle Umfang der ALV-Taggelder beläuft sich im ersten Jahr nach Abschluss der Massnahme bei den jüngeren Kohorten auf rund 20 Millionen Franken. Zu beachten ist dabei, dass es teilweise bereits vorher zu einem Taggeldbezug kommt (im Jahr des Abschlusses belaufen sich die Kosten pro Kohorte auf rund 15 Millionen Franken).

Sozialhilfe bezogen zuletzt im Jahr nach der Umschulung rund 15 Prozent, bei den Kohorte 2018 gab es einen Rückgang auf 11 Prozent. Für das vierte Folgejahr geht der Bezug von Sozialhilfe kaum zurück (rund 10 Prozent). Zu den dadurch entstehenden Kosten liegen der EFK keine Daten vor.

Im Vergleich zu den statistischen Daten des BSV liegen in der Umfrage die Quoten für den ALV- bzw. Sozialhilfebezug mit 4 Prozent (ALV) und 6 Prozent (Sozialhilfe) tiefer. Dies kann mit einer Verzerrung bei der Teilnahme zusammenhängen, oder damit, dass es sich bei der Umfrage um eine Momentaufnahme handelt, was insbesondere beim zeitlich begrenzten Bezug von Arbeitslosenentschädigungen eine Rolle spielen dürfte. Daneben zeigt die Umfrage, dass eine Minderheit der Befragten zudem von Ersparnissen lebt (9 Prozent) oder von Angehörigen finanziell unterstützt wird (Partner oder Partnerin: 8 Prozent).

³⁰ Kohorten 2010–2015.

Als Hemmnisse für den Eintritt in den Arbeitsmarkt und eine dauerhafte Erwerbstätigkeit sind, basierend auf den Umfrageergebnissen und weiteren Quellen, vor allem zwei Faktoren von Bedeutung:

- Ein erster Faktor betrifft gesundheitliche Beeinträchtigungen, die auch nach der Umschulung einen Einfluss auf die Erwerbchancen haben. So sind etwa gesundheitliche Einschränkungen die bedeutendste Schwierigkeit bei der Stellensuche, rund 40 Prozent der Befragten gaben dies an. Mehr als ein Drittel beurteilt den aktuellen Gesundheitszustand als schlecht. Bei rund 20 Prozent der Befragten hat sich der Gesundheitszustand in den letzten Jahren verschlechtert. Die gesundheitliche Stabilität dürfte insbesondere bei Personen mit psychischen Erkrankungen, aber auch bei weiteren Krankheiten (etwa im Bereich des Nervensystems) eine Rolle spielen.
- Ein zweiter Faktor hängt mit der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammen, insbesondere mit Schwierigkeiten bei der Stellensuche (vgl. Abschnitt 4.1). Eine Mehrheit der Personen (55 Prozent), die in den letzten vier Jahren einmal erwerbstätig war, verfügte bereits zum Zeitpunkt des Abschlusses der Umschulung über eine Arbeitsstelle. Von den 41 Prozent, bei denen dies nicht der Fall war, fand wiederum die Hälfte innerhalb von sechs Monaten eine Stelle. In den Gesprächen mit einzelnen Versicherten kam zudem zum Ausdruck, dass sie einem Stellenwechsel zurückhaltend gegenüberstehen, da der bisherige Arbeitgeber sie kenne und ein allfälliger neuer Arbeitgeber vielleicht weniger Verständnis für die gesundheitliche Situation aufbringe. Dies deckt sich auch mit der Einschätzung einzelner interviewter Arbeitgeber, die bisherigen Mitarbeitenden loyal gegenüberstehen, auch wenn diese nach einer Umschulung nicht die volle Leistung erbringen.

Beurteilung

Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Anschluss an eine Umschulung gelingt in einer substanziellen Anzahl von Fällen nicht. Diese Personen sind teilweise auf Unterstützung durch andere soziale Sicherungssysteme und aus ihrem persönlichen Umfeld angewiesen.

Verschiedene Faktoren, die den Eingliederungserfolg beeinflussen können, kann die IV nicht unmittelbar steuern. Gleichzeitig deuten verschiedene Befunde dieser Evaluation darauf hin, dass noch ein Potenzial besteht, die Wirksamkeit der Umschulungen zu verbessern (siehe dazu insbesondere Abschnitt 3.3, Empfehlung 3, Abschnitt 4.2, Empfehlung 5 und Abschnitt 5.1, Empfehlung 6).

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte und Kreisschreiben

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000, SR 830.1

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959, SR 831.20

Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) vom 17. Januar 1961, SR 831.201

Kreisschreiben über die beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung (KSBEM) vom 01.01.2022 (Stand: 01.02.2022)

Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR) vom 01.01.2022 (Stand: 01.06.2022)

Kreisschreiben über die Taggelder der Invalidenversicherung (KSTI) vom 01.01.2022 (Stand: 01.01.2022)

Parlamentarische Vorstösse

21.4575 – Hürden für Umschulungen senken und die berufliche Eingliederung fördern. Motion eingereicht von Christian Lohr, Nationalrat, 16.12.2021

22.3377 – Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads. Motion eingereicht von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR, Nationalrat, 06.04.2022

Botschaften

17.022 – Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) vom 15. Februar 2017

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|-------|--|
| ALV | Arbeitslosenversicherung |
| ATSG | Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BGer | Bundesgericht |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherungen |
| EBA | Eidgenössisches Berufsattest |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EFZ | Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis |
| FKG | Finanzkontrollgesetz |
| IV | Invalidenversicherung |
| IVG | Bundesgesetz über die Invalidenversicherung |
| IVSK | IV-Stellen-Konferenz |
| IVV | Verordnung über die Invalidenversicherung |
| KSBEM | Kreisschreiben über die beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung |
| KSIR | Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung |
| KSTI | Kreisschreiben über die Taggelder der Invalidenversicherung |
| LSE | Schweizerische Lohnstrukturerhebung |
| RAV | Regionales Arbeitsvermittlungszentrum |
| SBFI | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |

| | |
|------|---|
| US | Umschulung |
| WEIV | Weiterentwicklung der Invalidenversicherung |

Anhang 3: Methoden

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen. Sie umfasste die rechtlichen Grundlagen, Kreisschreiben des BSV, Studien und Evaluationen, Gerichtsurteile sowie weitere Unterlagen. Die kantonalen IV-Stellen lieferten der EFK dazu interne Dokumente zu Umschulungsmassnahmen.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes (BSV, SECO, SBFI) wie auch mit externen Stakeholdern (Experten, Behindertenorganisationen, Arbeitgebervertreter) wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Datenanalysen

Datenanalysen wurden primär auf Basis der Daten aus dem «Monitoring Berufliche Integration» des BSV durchgeführt. Dabei handelt es sich um Verlaufsdaten zu versicherten Personen, deren Eingliederungsprozess abgeschlossen ist. In einer Kohorte werden diejenigen Versicherten zusammengefasst, die ihren Eingliederungsprozess im gleichen Jahr abgeschlossen haben. Für verschiedene Variablen (z. B. Einkommen, Rentenbezug, Arbeitslosentaggelder) liegen Informationen sowohl für die Zeit vor wie auch nach dem Abschluss des Eingliederungsprozesses vor. Der EFK standen Daten für die Kohorten 2010 bis 2019 zur Verfügung.

Modul 4: Fallstudien

In vier Kantonen führte die EFK Fallstudien durch: Bern, Genf, Schwyz und St. Gallen. Kriterien für die Fallauswahl waren eine unterschiedliche Anwendung der Umschulungsmassnahmen, etwa in Bezug auf die Häufigkeit, und sprachregionale Überlegungen. Die Fallstudien umfassten Besuche der IV-Stellen, Interviews mit Vertretern der IV-Stellen sowie weitere Gespräche mit Stakeholdern (z. B. Ausgleichskassen, Sozialdienste, Arbeitgebern), die Analyse von Dokumenten und pro IV-Stelle sechs Dossiers von versicherten Personen, die eine Umschulung absolviert haben.

Modul 5: Umfrage bei versicherten Personen

Zielgruppe der Umfrage waren Personen, die 2018 eine Umschulungsmassnahme abgeschlossen hatten. Die Stichprobenziehung erfolgte auf Basis des «Monitoring Berufliche Integration». Die Adressdaten lieferten die IV-Stellen, wobei für zehn IV-Stellen auch E-Mail-Adressen verfügbar waren. Die Umsetzung der Umfrage erfolgte durch das Umfrageinstitut gfs.bern.

Die Brutto-Stichprobengrösse betrug 1520 Personen. Die Kontaktierung erfolgte postalisch bzw. per E-Mail. Letzteres in denjenigen Fällen, in denen die Einladung postalisch unzustellbar und eine E-Mail-Adresse vorhanden war. Es erfolgten zwei Remindings: eines postalisch, ein zweites per E-Mail. Da die E-Mail-Adressen nicht systematisch vorhanden waren, wurde die Netto-Stichprobe entlang der Verteilung von Sprachregion, IV-Stelle und Geschlecht in der Brutto-Stichprobe gewichtet.

Insgesamt konnten 119 Personen aus der Brutto-Stichprobe aufgrund fehlender Kontaktdaten nicht erreicht werden. 485 Personen füllten die Befragung vollständig aus. Dies ergibt eine Rücklaufquote von rund 35 Prozent (in Bezug auf die Brutto-Stichprobe abzüglich der nicht kontaktierten Personen).

Modul 6: Fokusgruppengespräche

Mit der Umfrage wurden Personen aus den Fallstudien Bern und Genf zu ihrem Interesse für die Teilnahme an einer Fokusgruppe gefragt. Mit fünf Versicherten aus dem Kanton Genf konnte ein Gespräch durchgeführt werden (per Zoom). Im Kanton Bern nahm letztlich nur eine Person den Termin wahr.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Bibliographie

Baer, Niklas, Ulrich Frick, Christine Besse, Neisa Cuonz und Michael Matt (2018): Beruflich-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten. Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen

BSV (2022): Berufliche Eingliederung durch die Invalidenversicherung: Entwicklung 2021. Bundesamt für Sozialversicherungen

Egli, Philipp, Martina Filippo, Thomas Gächter und Michael E. Meier (2021): Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung. EIZ Publishing (PDF-Version)

Geisen, Thomas, Edgar Baumgartner, Guy Ochsenbein, Cédric Duchêne-Lacroix, Lea Widmer, Pascal Amez-Droz und Roland Baur (2016): Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den Arbeitgebenden. Bern: BSV

Guggisberg, Jürg, Markus Schärner, Céline Gerber und Severin Bischof (2021): Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung. Fakten oder Fiktion: Was sagen die Zahlen? Mandat im Auftrag Coop Rechtsschutz AG. Bern: Büro BASS

Riemer-Kafka, Gabriela et al. (2021): Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

Schmidlin, Sabina, Eva Bühlmann, Fitore Muharremi, Emilienne Kobelt und Cyrielle Champion (2020): Evaluation der Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen

Anhang 5: Kennzahlen der IV-Stellen

| IV-Stelle | Anzahl Personen mit US | Umschulungsquote* | Massnahmenkosten pro Person (in Franken) | Kosten Taggelder pro Person (in Franken) | Gesamtkosten pro Person (in Franken) |
|----------------|------------------------|-------------------|--|--|--------------------------------------|
| ZH | 2555 | 6 | 14 651 | 27 774 | 44 218 |
| BE | 2149 | 8 | 20 259 | 27 104 | 51 957 |
| LU | 861 | 8 | 13 427 | 16 790 | 33 643 |
| UR | 23 | 3 | 14 771 | 33 571 | 62 504 |
| SZ | 297 | 7 | 15 671 | 41 714 | 58 420 |
| OW | 45 | 5 | 13 724 | 47 395 | 61 157 |
| NW | 38 | 3 | 14 352 | 33 309 | 64 336 |
| GL | 86 | 8 | 11 380 | 15 710 | 31 953 |
| ZG | 186 | 6 | 20 398 | 26 803 | 50 359 |
| FR | 510 | 6 | 25 559 | 72 558 | 109 789 |
| SO | 340 | 5 | 14 533 | 36 239 | 54 039 |
| BS | 309 | 6 | 11 793 | 28 944 | 41 300 |
| BL | 1162 | 16 | 14 555 | 34 668 | 51 345 |
| SH | 61 | 3 | 14 903 | 58 125 | 74 770 |
| AR | 103 | 7 | 19 280 | 80 414 | 106 436 |
| AI | 27 | 7 | 11 536 | 15 600 | 28 583 |
| SG | 474 | 4 | 19 856 | 74 885 | 96 834 |
| GR | 788 | 16 | 14 143 | 28 937 | 46 183 |
| AG | 921 | 5 | 18 368 | 48 161 | 68 818 |
| TG | 179 | 2 | 16 531 | 62 415 | 80 915 |
| TI | 794 | 9 | 7621 | 3465 | 16 146 |
| VD | 1914 | 9 | 18 711 | 49 343 | 71 720 |
| VS | 888 | 10 | 13 730 | 59 623 | 76 429 |
| NE | 611 | 14 | 13 559 | 21 298 | 36 274 |
| GE | 1036 | 8 | 16 069 | 60 246 | 78 844 |
| JU | 468 | 26 | 25 476 | 55 165 | 82 063 |
| Schweiz | 16 825 | 8 | 15 958 | 36 248 | 55 696 |

Häufigkeit und Kosten von Umschulungen nach IV-Stellen. Bei den Kosten ist der Median ausgewiesen. Kohorten 2016-2019. *Jährlicher Durchschnitt an Umschulungen pro 10 000 Einwohner zwischen 18 und 65 Jahren (Bevölkerungszahlen für das Jahr 2018, BFS)