

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.