

Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz

Nur ein kleiner Teil der Schweizer Betriebe beschäftigt Menschen mit einer Behinderung. Aus Sicht der Betriebe erschwert eine Reihe von Hemmnissen die Anstellung behinderter Personen. Eine aktuelle Studie informiert darüber, wie die Eingliederungsbemühungen optimiert werden könnten.



Edgar Baumgartner Stephanie Greiwe
alle an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz

Thomas Schwarb

Wie viele Menschen mit einer Behinderung sind in Schweizer Betrieben beschäftigt und mit welchen Angeboten unterstützen Fachorganisationen die berufliche Eingliederung? Antworten auf diese Fragen liefert eine Studie, welche das Institut für interdisziplinäre Wirtschafts- und Sozialforschung der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung durchgeführt hat. Sie stützt sich auf eine repräsentative schriftliche Befragung vom Frühling 2003, an der sich rund 1600 Schweizer Betriebe beteiligt haben. Die Perspektive der Betriebe wird durch eine parallele Befragung von Institutionen ergänzt, die behinderte Personen beim Zugang in den primären Arbeitsmarkt unterstützen. Insgesamt haben rund 850 Institutionen teilgenommen. Die Befragungsergebnisse liefern somit ein umfassendes und aktuelles Bild der Eingliederungspraxis in der Schweiz.

Behinderte Personen in Schweizer Betrieben

Die Betriebsbefragung zeigt auf, dass in der Schweiz weniger als jeder zwölfte Betrieb eine behinderte Person beschäftigt. In rund 8 % der Betriebe zählt mindestens eine Person mit einer Funktions- oder Aktivitäts-

einschränkung zur Belegschaft. Allerdings hat die Grösse eines Betriebs einen erheblichen Einfluss. So bieten lediglich 6 % der Kleinbetriebe mit weniger als 50 Angestellten einer behinderten Person einen Arbeitsplatz. Bei mittleren Betrieben mit bis zu 249 Mitarbeitenden liegt der entsprechende Anteil immerhin bei 30 %. In Grossbetrieben, die 250 oder mehr Personen beschäftigen, ist bereits bei mindestens jedem zweiten Betrieb eine Person mit einer Behinderung beschäftigt (**Tabelle 1**).

Neben dem Faktum, dass die Betriebslandschaft in der Schweiz durch Kleinbetriebe dominiert ist, beeinflusst auch die Branchenstruktur die Beschäftigungssituation behinderter Personen. So sind in rund 39 % der Betriebe in der öffentlichen Verwaltung und in 16 % der Betriebe im Unterrichtswesen behinderte Mitarbeitende anzutreffen. Seltener sind sie hingegen im Gastgewerbe und in der Branche Handel/Reparatur angestellt. Dort beschäftigen weniger als 5 % der Betriebe Mitarbeitende mit einer Behinderung.

Eine Hochrechnung der repräsentativen Betriebsstichprobe ergibt,

Anteil der Schweizer Betriebe, die Behinderte beschäftigen, nach Betriebsgrösse

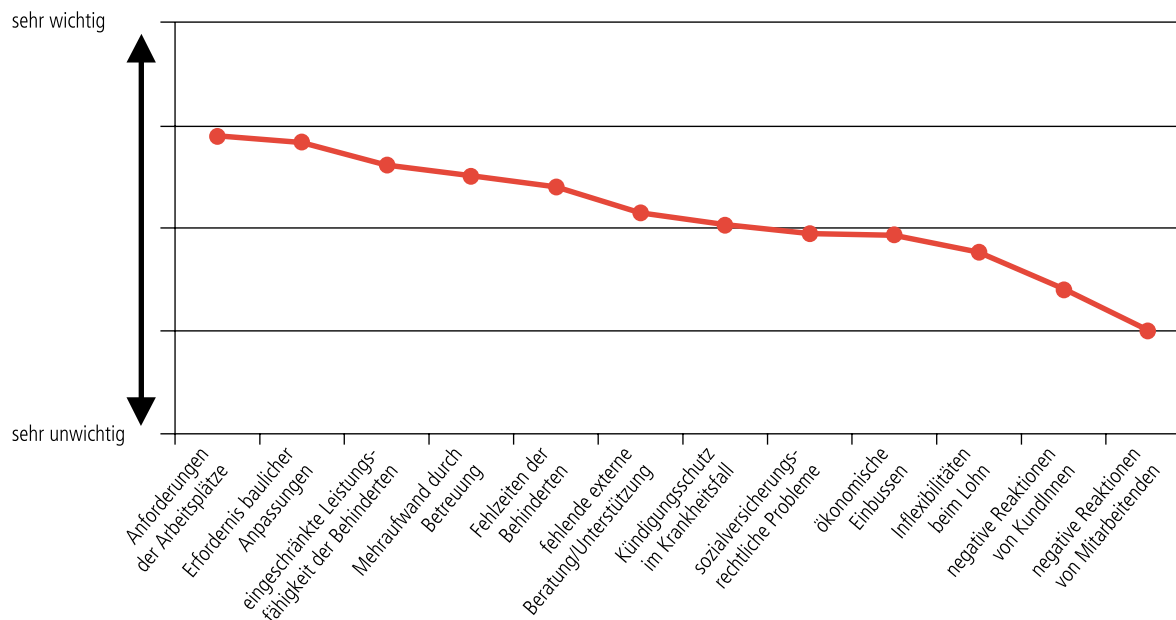
1

Grösse	Anteil an der Zahl der Betriebe	Anteil an den Beschäftigten ¹	Beschäftigung von Behinderten	Keine Beschäftigung von Behinderten
Betriebe mit 2 bis 49 Angestellten (n=662)	97,9 %	47,5 %	6 %	94 %
Betriebe mit 50 bis 249 Angestellten (n=587)	1,8 %	19,3 %	30 %	70 %
Betriebe mit 250 oder mehr Angestellten (n=283)	0,3 %	33,2 %	54 %	46 %
TOTAL gewichtet			8 %	92 %

¹ Vgl. BFS (2002): Betriebsbefragung 2001. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick. Neuenburg; Bundesamt für Statistik: 5.

Beurteilung von Hemmnissen bei der Anstellung

2



Die Publikation: als Schlussbericht und als Kurzfassung

Die Studie ist in der Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) als Schlussbericht und als Kurzfassung erschienen:

Baumgartner, Edgar; Greiwe, Stephanie & Schwarb, Thomas (2004). Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 4/04. Bern: BSV.

Baumgartner, Edgar; Greiwe, Stephanie & Schwarb, Thomas (2004). Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen – Kurzfassung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 5/04. Bern: BSV.

dass derzeit rund 27000 Personen mit einer Funktions- oder Aktivitätseinschränkung in Schweizer Betrieben angestellt sind. In Relation zu allen Angestellten in der Schweiz haben behinderte Mitarbeitende somit 0,8% der Stellen im primären Arbeitsmarkt inne.

Diese Quote ist im Vergleich mit Nachbarländern niedrig und schöpft das Potenzial möglicher Arbeitsplätze nicht aus. Denn die Betriebe selbst schätzen, dass im Mittel rund 8% der vorhandenen Arbeitsplätze grundsätzlich durch behinderte Personen besetzt werden können. In einzelnen Branchen wie im Kre-

dit- und Versicherungsgewerbe oder im Bereich Immobilien/Informatik/F+E sind im Urteil der dort angesiedelten Betriebe gar 21 bzw. 17% der Arbeitsplätze geeignet.

Unterstützungsmassnahmen und ihre Umsetzung

Die Schweiz kennt keine gesetzliche Verpflichtung zur Beschäftigung behinderter Personen. Zur Förderung der beruflichen Integration ist jedoch eine Reihe von Massnahmen auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene gesetzlich verankert (vgl.

Kasten rechts). Wie die Institutionsbefragung zeigt, sind unterschiedliche Fachorganisationen in der Schweiz bei deren Umsetzung involviert und unterstützen Betriebe und behinderte Personen beim Zugang in den primären Arbeitsmarkt.

Die Befragungsergebnisse zeigen: Die wichtigsten Träger der beruflichen Integration von Behinderten in den primären Arbeitsmarkt sind die kantonalen IV-Stellen und die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). In der Eingliederungspraxis sind nahezu alle geschützten Werkstätten tätig – am stärksten in den Bereichen Schulung und Abklä-

Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration

Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit einer Behinderung sind auf **eidgenössischer Ebene** in verschiedenen Sozialversicherungen geregelt. Die wichtigsten Unterstützungen sind in der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Invalidenversicherung (IV) vorgesehen und umfassen finanzielle Beiträge, Beratungsleistungen sowie Schulungen.

Zu den **finanziellen** Leistungen zählen Beiträge zu Arbeitsplatzanpassungen (IVG Art. 18), Beiträge zur Aus-, Weiterbildung oder Umschulung von Behinderten (IVG Art. 16/17), die Übernahme von Kosten bei einer neuen (selbständigen) Erwerbstätigkeit (Berufskleider, persönliche Werkzeuge, Umzugskosten, Kapitalhilfe oder Beiträge für betriebliche Umstellungen) (IVG Art. 18; IVV Art. 6^{bis}) oder die Bezahlung von Hilfsmitteln bzw. Dienstleistungen Dritter, die anstelle von Hilfsmitteln eingesetzt werden (IVG Art. 21). Indirekt profitieren Betriebe von der Möglichkeit eines Einarbeitungszuschusses (AVIG Art. 65 und AVIV Art. 90a), von Ausbildungszuschüssen (AVIG Art. 66a) oder der Auszahlung von Taggeldern während einer Einarbeitungszeit (IVG Art. 22).

Behinderte Personen werden mit **Beratungsleistungen** unterstützt, namentlich mit der Berufsberatung (IVG Art. 15) sowie der Arbeitsvermittlung (IVG Art. 18 und AVIG Art. 7). Mit der 4. IV-Revision sind zwei zentrale Änderungen in Kraft getreten: Die Arbeitsvermittlung ist neu als Anspruch von eingliederungsfähigen behinderten Personen formuliert, und es besteht zur Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes nun auch Anspruch auf eine begleitende Beratung (IVG Art. 18).

Zur Erhöhung der Eingliederungsfähigkeit behinderter Personen sind zudem **Schulungsmassnahmen** vorgesehen. Darunter fallen die erstmalige berufliche Ausbildung (IVG Art. 16), Weiterbildung oder Umschulungen (IVG Art. 16-17; AVIG Art. 60) sowie die Finanzierung von Berufspraktika (AVIG Art. 64).

Individuelle Leistungen für behinderte Personen sind auch in zwei weiteren eidgenössischen Versicherungen vorgesehen. Das Bundesgesetz über die **Unfallversicherung** (UVG) kennt die Abgabe von Hilfsmitteln sowie monetäre Leistungen wie Taggeld, Rente oder Hilflosenentschädigung. Das Bundesgesetz über die **Militärversicherung** (MVG) regelt ebenfalls Ansprüche von behinderten Personen (z.B. aufgrund eines Unfalls während der Ausübung des Militärdienstes). Die individuellen Massnahmen umfassen hierbei Schulungen (Umschulung, Weiterbildung; erstmalige berufliche Ausbildung), monetäre Leistungen (z.B. Kapitalhilfe in Art. 38) oder Beratungsleistungen (Berufsberatung in Art. 35).

Auf **kantonalen Ebene** bilden Gebote in den Kantonsverfassungen, die besonderen Bedürfnisse der Behinderten zu berücksichtigen, sowie Regelungen bei (öffentlichen) Bauten die häufigsten Spezialbestimmungen für behinderte Personen. Drei Kantone kennen Behindertengesetze, die auch spezifische Förderungsmassnahmen für den Bereich Arbeit und Beschäftigung enthalten.

Im Kanton Wallis ist im Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen (vom 31. Januar 1991) vorgesehen, dass in Gemeinwesen sowie kantonal subventionierten Institutionen ein Mindestanteil von einem Prozent der im Stellenplan aufgeführten Stellen als halbgeschützte Arbeitsplätze bereitzustellen sind. Die Tessiner Gesetzgebung kennt ebenfalls Vorgaben bei der Anstellung von behinderten Personen durch das Gemeinwesen und berücksichtigt die Beschäftigung behinderter Personen auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Im Kanton Graubünden regelt das Spezialgesetz (Gesetz über die Förderung von Menschen mit Behinderungen vom 18. Februar 1972) u. a. Finanzhilfen und Unterstützung für private Unternehmen, welche behinderten Personen Ausbildungs- und Arbeitsplätze anbieten. Gemäss Artikel 35 kann die Unterstützung von entsprechenden Betrieben neben finanziellen Beiträgen auch Beratung umfassen.

rungen. Die Bemühungen zur beruflichen Integration stützen sich jedoch auch auf Beiträge weiterer Institutionen. So ist mindestens die Hälfte der befragten Beratungsstellen für Behinderte, der betrieblichen Sozialberatungen und der Sozialdienste von Spitälern und (psychiatrischen) Kliniken in Feldern zur

Förderung der beruflichen Integration aktiv. Weniger bedeutsam bei der Integration von Behinderten sind öffentliche Sozialdienste, von denen knapp 3% entsprechende Angebote aufweisen, sowie private Arbeitsvermittlungen mit überwiegend kommerziellen Zielsetzungen. Letztere sind derzeit kaum an der

beruflichen Eingliederungspraxis beteiligt. Nur 10% von ihnen erbringen entsprechende Leistungen für behinderte Personen.

Jene Institutionen, die in der beruflichen Eingliederung tätig sind, legen ihre Arbeitsschwerpunkte auf kundenbezogene Angebote. Die aktive Hilfe bei der Stellensuche,

das Bemühen um Vermittlung von Probebeschäftigungen oder Temporärstellen sowie die Begleitung der behinderten Person während der Einarbeitung bilden die Tätigkeitsschwerpunkte dieser Institutionen. Dagegen sind Unterstützungsangebote, die sich an Betriebe richten, deutlich weniger stark im Angebotsprofil der Vermittlungsinstitutionen zu finden. Beispielsweise wird auf die Aspekte «Information der Betriebe über Unterstützungen», «Vernetzung von Arbeitgebern/Arbeitgeberinnen» oder «Beratung von Betrieben bei der Anstellung von Behinderten» wenig Gewicht gelegt. Und das, obwohl diese Aspekte von den Vermittlungsinstitutionen als ebenso wichtig für eine erfolgreiche Eingliederungsarbeit wie klientenbezogene Angebote betrachtet werden. Es überrascht daher nicht, dass die Betriebe die Unterstützungsmöglichkeiten, welche sie bei der Anstellung von Behinderten erhalten können, nur wenig kennen. Nur gerade 8 % der Schweizer Betriebe sind (eher) der Meinung, dass sie gut über diese Unterstützungsmassnahmen informiert sind. Selbst von möglichen finanziellen Beiträgen – etwa für Ausbildungen oder bauliche Anpassungen – haben nur rund 30 % der Betriebe Kenntnis.

Hemmnisse bei der Anstellung Behinderteter

Auch wenn ein Betrieb die Bereitschaft zur Beschäftigung einer behinderten Person zeigt, können verschiedene Hemmnisse gegen eine Anstellung sprechen. Wie bedeutsam mögliche Hemmnisse im Urteil der Betriebe bei Stellenbesetzungen sind, darüber informiert **Grafik 2**.

Zusammenfassend lassen sich drei Faktorenbündel identifizieren, die eine Anstellung Behinderteter erschweren: Die möglicherweise erforderlichen baulichen Anpassungen sowie die Arbeitsanforderungen erachten die Betriebe als gewichtigste

Hindernisse bei der Beschäftigung von Behinderten. Zum Zweiten befürchten die Betriebe, dass keine externe Unterstützung besteht oder ein Mehraufwand durch die Betreuung der behinderten Mitarbeitenden droht. Dies wirkt sich negativ auf Anstellungsentscheidungen aus. Zum Dritten können auch die Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit sowie die Sorge um überdurchschnittliche Fehlzeiten Betriebe von der Anstellung Behinderteter abhalten. Diese genannten Faktoren sprechen aus Sicht der Betriebe deutlich stärker gegen eine Anstellung als etwa sozialversicherungsrechtliche Probleme, finanzielle Belange oder etwaige Vorbehalte von Kunden/Kundinnen oder Betriebsangehörigen.

Wege in den primären Arbeitsmarkt

Angesichts der von den Betrieben genannten Hindernisse stellt sich die Frage, wie weit Unterstützungsmassnahmen greifen und wie sie bestmöglichst umgesetzt werden könnten. Anhaltspunkte liefern Fallbeispiele der Vermittlungsinstitutionen, die einen gelungenen Weg in den primären Arbeitsmarkt beschreiben.

Die rund 150 Fallbeschreibungen verdeutlichen die Vielfalt der Übergänge in den primären Arbeitsmarkt. Ob aus geschützten Werkstätten, was besonders für Menschen mit einer geistigen oder einer Mehrfachbehinderung charakteristisch ist, oder aus der Erwerbsarbeitslosigkeit – es bedarf einer aktiven Hilfe bei der Stellensuche. In mehr als der Hälfte der Fälle kontaktierten Vermittlungsinstitutionen Betriebe, ohne dass eine konkrete Stellenausschreibung vorlag.

Die erfolgreiche Eingliederungsarbeit reicht jedoch über die Akquisition hinaus und umfasst bei einer grossen Mehrheit der Fallbeispiele auch Abklärungen der beruflichen

Fertigkeiten, die Möglichkeit von Probebeschäftigungen für Betriebe und die Begleitung einer behinderten Person am Arbeitsplatz. Dies verdeutlicht, dass die Anforderungen an eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit hoch sind und nur über spezialisierte, aufwändige und differenzierte fachliche Dienstleistungen einzulösen sind.

Eine enge Ausrichtung an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes ist notwendig, um Behinderte erfolgreich zu integrieren. Für den Vermittlungserfolg ist die Möglichkeit der Betriebe, den Einsatz einer behinderten Person zu erproben, wichtiger als etwa finanzielle Leistungen. Die befragten Institutionen sind überwiegend der Ansicht, dass Probebeschäftigungen, Temporärstellen oder Praktika heute wichtige Vorstufen einer festen Anstellung sind. Auf diese Weise können die Vorbehalte und Bedenken der Betriebe gegenüber der Leistungsbereitschaft oder -fähigkeit behinderter Personen abgebaut werden. Einen wichtigen Stellenwert nimmt auch eine externe Begleitung der Behinderten am Arbeitsplatz ein. Eine solche Begleitung entlastet Betriebe von einem erhöhten Betreuungsaufwand.

Gleichzeitig bleiben die Leistungsbereitschaft, eine ausreichende Qualifikation und damit auch eine genaue Abklärung der beruflichen Möglichkeiten einer behinderten Person wichtige Voraussetzungen für den Vermittlungserfolg. Jedoch sind die befragten Institutionen mehrheitlich der Meinung, dass die Qualifizierung von Behinderten so weit als möglich im primären Arbeitsmarkt geschehen sollte. Die Delegation von Abklärungen und Schulungen in institutionelle Sonderräume ist aus ihrer Sicht nur bedingt sinnvoll, denn sie legt oft keine ausreichende Basis für eine spätere Eingliederung, da sie nur wenig an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes bzw. der Betriebe orientiert sind.

Schlussfolgerungen

Die Studie liefert zahlreiche Ansatzpunkte, wie die Bemühungen zur beruflichen Integration behinderter Personen in der Schweiz optimiert werden können. Abschliessend sind einige zentrale Empfehlungen aufgeführt.

- **Mehr Information:** Der Kenntnisstand der Schweizer Betriebe sollte mit gezielten Informationen verbessert werden. Die Betriebe sind heute nur schlecht über Unterstützungsmassnahmen informiert, die ihnen bei der Anstellung und Beschäftigung behinderter Personen zur Verfügung stehen.
- **Ausbau der Vermittlungsressourcen:** Die disparate und wenig spezialisierte Landschaft von Einrichtungen, die in der beruflichen Integrationsarbeit tätig sind, vermag den aktuellen Erfordernissen kaum Rechnung zu tragen. Ein Ausbau der Vermittlungsressourcen drängt sich auf. Die Stärkung von spezialisierten und fachlichen Dienstleistungen ist aus Sicht der befragten Institutionen primär bei den IV-Stellen zu vollziehen. Diese Strategie wird von den befragten Institutionen gegenüber den Alternativszenarien (z.B. der Ausbau der Ressourcen bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren [RAV] oder bei privaten Arbeitsvermittlungen) favorisiert.
- **Stärkere Arbeitsmarktorientierung:** Bei den Unterstützungsmassnahmen drängt sich kein Ausbau der monetären Hilfen für Betriebe auf. Vielmehr sind die Bemühungen der Fachorganisationen zu intensivieren, die Vermittlungsaktivitäten stärker am Arbeitsmarkt auszurichten. Das heisst, Abklärungen der beruflichen Fertigkeiten sowie Schulungen – falls möglich – bereits im primären Arbeitsmarkt anzusetzen. Ein weiterer Erfolg versprechender Weg sind Probebeschäftigungen oder Praktika, durch die Betriebe Erfahrungen mit behinderten Personen sammeln können, und externe Begleitungen, die den Betreuungsaufwand reduzieren.
- **Förderung der Weiterbeschäftigung:** Wenn Mitarbeitende aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls ihre Aufgaben im Betrieb nicht mehr erfüllen können, ist die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses gefährdet. Aus Sicht der Betriebe erschwert in einer solchen Situation vor allem die Bereitstellung eines geeigneten Arbeitsplatzes eine Weiterbeschäftigung im angestammten Betrieb. Um flexible Arbeitsplatzlösungen ausloten zu können, ist eine externe Unterstützung bei der Arbeitsplatzanalyse und in der Abklärung der beruflichen Fertigkeiten betroffener Personen erforderlich.

lich. Das entsprechende Beratungsangebot bedarf jedoch eines Ausbaus, da hierin bislang nur wenige Organisationen ihren Tätigkeitsschwerpunkt setzen. Wichtig ist auch eine Straffung sozialversicherungsrechtlicher Verfahren. Denn Betriebe und Institutionen stimmen mehrheitlich darin überein, dass die Abklärungen von Versicherungsansprüchen zu lange dauern.

Die Umsetzung dieser Massnahmen kann die Zugangschancen in den primären Arbeitsmarkt für behinderte Personen erhöhen. Auch wenn derzeit nur 8 % der Schweizer Betriebe behinderte Personen beschäftigten, so bekräftigen immerhin 31 % der Betriebe, dass bei ihnen prinzipiell eine Beschäftigung möglich sei. Dieses Potenzial für die berufliche Integration von behinderten Personen kann jedoch nur mit verstärkten, an den betrieblichen Bedürfnissen ausgerichteten Vermittlungsaktivitäten besser ausgeschöpft werden.

Edgar Baumgartner, Dozent,
Stephanie Greiwe, wissenschaftliche Mitarbeiterin, und
Thomas Schwarb, Dozent; alle an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz
E-Mails: edgar.baumgartner@fhso.ch
stephanie.greiwe@fhso.ch
thomas.schwarb@fhso.ch