

Integrationsbetriebe für Menschen mit Behinderungen sind notwendig

Die Fernfachhochschule Schweiz FFHS führte im Auftrag von INSOS, Branchenverband von ARTISET, zwei Untersuchungen zur Finanzierung von Integrationsbetrieben und zu Entschädigungsmodellen in Integrationsbetrieben durch. In diesem Positionspapier ordnen ARTISET und INSOS die Ergebnisse ein und formulieren Grundsätze und Mindestanforderungen zur Gewährleistung von begleiteter Arbeit.

1. Ausgangslage

Integrationsbetriebe für Menschen mit Behinderungen stehen im Kontext mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in der Kritik. Der UN-Ausschuss fordert ein Ende segregierender Beschäftigungsformen. Selbstvertreter:innen und Behindertenorganisationen hinterfragen die Rolle von Integrationsbetrieben («Werkstätten») im Hinblick auf Inklusion und fordern deren Abschaffung. Eine fachliche Diskussion zu ihrer Bedeutung und ihrer möglichen Transformation fand bisher nicht statt. Diese Auseinandersetzung wäre aber dringend nötig, weil viele Kantone ihre Behindertengesetzgebung überarbeiten und neue Rahmenbedingungen festlegen. Dabei wird die zukünftige Finanzierung der Integrationsbetriebe vernachlässigt. Dies erschwert ihre UN-BRK konforme Weiterentwicklung. Denn unter den heutigen Rahmenbedingungen können Integrationsbetriebe ihren Organisationszweck nur noch bedingt erfüllen. In der Konsequenz führt dies zu einem Rückgang von Arbeitsplätzen für Menschen mit schweren Beeinträchtigungen, die im allgemeinen Arbeitsmarkt keine Anstellung finden können.

INSOS, Branchenverband der Dienstleister für Menschen mit Behinderungen, stellt sich der vorgebrachten Kritik. Im Rahmen des Aktionsplans zur UN-BRK der Föderation ARTISET mit ihren Branchenverbänden CURAVIVA, INSOS und YOVITA sowie Anthrosocial wurde eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Integrationsbetrieben unter Einbezug wichtiger Stakeholder, einschließlich Arbeitnehmenden mit Behinderungen, durchgeführt. Ein Produkt aus diesen Bemühungen stellen zwei Untersuchungen zur aktuellen und zukünftigen Finanzierung von Integrationsbetrieben und ihren Entschädigungsmodellen dar. Aus den Studien geht hervor, dass sich die Lage für Integrationsbetriebe verschärft hat und wenig Spielraum für die Umsetzung der UN-BRK, für Innovationsförderung und Investitionen zum Beispiel in neue Entschädigungsmodelle besteht. ARTISET und INSOS formulieren basierend auf den Ergebnissen der beiden Studien Grundsätze und Mindestanforderungen zur Gewährleistung von begleiteter Arbeit.

2. Grundsätze und Mindestanforderungen zur Gewährleistung von begleiteter Arbeit

2.1 Das Recht auf Arbeit für Menschen mit einer IV-Rente ist zu schützen.

- **Integrationsbetriebe tragen mit ihrer Tätigkeit basierend auf den Forderungen der UN-BRK einen wichtigen Teil zur Umsetzung dieses Grundsatzes bei.**

Artikel 27 der UN-BRK beschreibt das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen Menschen. Die Staaten sind verpflichtet, dieses Recht zu sichern und zu fördern. In der Schweiz sind die Kantone verpflichtet, eine ausreichende Anzahl von Arbeitsplätzen für Personen mit IV-Rente sicherzustellen, die in einem ausschliesslich leistungsorientierten Arbeitsumfeld keine Erwerbstätigkeit ausüben können (vgl. Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG).

Integrationsbetriebe schaffen gleichwertige Arbeitsmöglichkeiten in verschiedenen Branchen und Kontexten – in eigenen Betrieben oder in Betrieben im allgemeinen Arbeitsmarkt. Sie bieten Menschen ohne Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt eine Alternative zur Arbeitslosigkeit an. Sie wirken zudem als professionelles Auffangnetz in persönlichen Krisen. Sie leisten Unterstützung bei der Integration und (Wieder)Eingliederung in die Erwerbsarbeit. Eine Dienstleistung, die mit der Zunahme von psychischen Erkrankungen immer stärker nachgefragt wird.

Integrationsbetriebe müssen sich jedoch im Sinn der UN-BRK weiterentwickeln können. Diese Transformation erfordert Zeit. Eine ersatzlose Abschaffung der heutigen Integrationsbetriebe würde bedeuten, dass über 60'000 Personen mit IV-Rente oder in einer IV-Massnahme keine Arbeit mehr haben und ihre Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsintegration ganz schwinden. Aktuelle kantonale Finanzierungsmodelle und Vorgaben lassen zu wenig Spielraum, um die Umsetzung der UN-BRK sowie die erforderlichen Innovationen und damit verbundenen Investitionen in diesen Betrieben konsequent voranzubringen.

ARTISET und INSOS fordern eine national koordinierte Überprüfung der heutigen Finanzierung von Integrationsbetrieben beziehungsweise ihren Dienstleistungen und deren Stellenwert im Kontext der UN-BRK mit dem Ziel, die zukünftige Finanzierung der Integrationsbetriebe auf ein tragfähiges Fundament zu stellen.

2.2 Menschen mit einer IV-Rente sollen eine gleichwertige berufliche Wahlfreiheit haben wie Menschen ohne Behinderungen.

- **Integrationsbetriebe stellen sicher, dass begleitete Arbeit in unterschiedlichen Kontexten stattfinden kann.**

Menschen mit einer IV-Rente müssen, wie Menschen ohne Behinderungen, die Chance haben, ihren Arbeitsort frei wählen zu dürfen. Ausschlaggebend für den Arbeitsort sind der persönliche Wunsch der Betroffenen und diverse Kriterien wie ihre Ausbildung, Fähigkeiten, Stärken und beruflichen Interessen – wie bei Menschen ohne Behinderungen auch. Betriebswirtschaftliche und finanzpolitische Kriterien wie kantonale Auslastungsvorgaben der Arbeitsplätze in Integrationsbetrieben und weitere Kostenüberlegungen (z.B. Finanzierung von Job-Coaching nur bei Aussicht auf eine Rentenreduktion) dürfen dabei keine Rolle spielen. Um eine gleichwertige Wahlfreiheit gewährleisten zu können, müssen Integrationsbetriebe die Möglichkeit haben, begleitete Arbeit in diversen Kontexten anbieten zu können – betriebsintern oder betriebsextern, zu Beispiel via Job-Coaching.

Massnahmen für mehr Durchlässigkeit, Befähigung und Inklusion kosten. Gemäss Studienergebnisse

wird dies erwartet, aber nicht vergütet. Die aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen wirken sich negativ aus, bremsen und verunmöglichen gar solche Bemühungen.

ARTISET und INSOS fordern eine national koordinierte Überprüfung zur Klärung der Finanzierung von notwendigen und neu eingeforderten Dienstleistungen z.B. im Übergang vom ergänzenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Diese decken viele Integrationsbetriebe schon heute über Drittmittel ab (Spenden, Leistungsentgelte) - mit dem negativen Effekt von kantonalen Leistungskürzungen. Dieser inhärente Fehlanreiz führt dazu, dass befähigende Massnahmen wie das Empowerment oder das Herausbegleiten von Menschen mit einer IV-Rente aus einem «geschützten Arbeitsumfeld» unmittelbar eine sinkende kantonale Finanzierung zur Folge hat.

2.3 Menschen, die in Integrationsbetrieben angestellt sind, haben ein Recht auf eine nachvollziehbare Entschädigung ihrer Arbeit.

- **Eine grundsätzliche Anpassung des bestehenden Entschädigungssystems erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise zur Lösungsfindung und eine Definition gesamtschweizerisch gültiger Rahmenbedingungen.**

Für die Arbeitsleistung in Integrationsbetrieben wird ein Zusatzeinkommen zur IV-Rente und allfälligen Ergänzungsleistungen (EL) ausbezahlt. Die Analyse der Modelle in der Studie zeigt, dass die Einstufungen systematisch und nachvollziehbar erfolgen, basierend auf objektiven Kriterien für eine transparente Lohnfestlegung. Die Integrationsbetriebe entwickeln angemessene Entschädigungsmodelle, die individuelle Bedürfnisse und Leistungsfähigkeit berücksichtigen und die kantonalen Vorgaben erfüllen.

Allerdings sind diese Modelle sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine koordinierte Entschädigungspolitik mit einem Referenzmodell für Zusatzeinkommen und die Prüfung neuer Finanzierungsmodelle erachtet INSOS gestützt auf die Untersuchungsergebnisse als wichtigen, anzugehenden Schritt. Eine Optimierung der Entschädigung der Arbeitsleistung in Integrationsbetrieben kann aber nur unter Berücksichtigung aller inneren und äusseren Faktoren gelöst werden.

Heute sind die Zusatzeinkommen hauptsächlich auf Basis der Produktivität berechnet. Sollen Zusatzeinkommen aufgewertet werden im Sinne eines essenziellen Anteils am existenzsichernden Einkommen, braucht es eine Anpassung der Rahmenbedingungen und Vorgaben. Die Rahmenbedingungen müssen einen finanziellen Handlungsspielraum zulassen und erlauben, dass Zusatzeinkommen so festgelegt werden können, dass keine Kürzungen der IV-Rente oder EL erfolgen und die Gesamtlohnsumme für die Betriebe weiterhin tragbar bleibt. Die Finanzierung der Integrationsbetriebe ist eng mit der Frage des Zusatzeinkommens (zur IV-Rente und allfälligen EL) und den Entschädigungsmodellen verbunden.

ARTISET und INSOS fordern eine gemeinsame Verständigung, Klärung und Koordination bezüglich Entschädigungsmodellen in Integrationsbetrieben mit den Akteuren, insbesondere mit den Kantonen als zuständige Instanz für den Abschluss von Leistungsverträgen und den Sozialversicherungen.

2.4 Menschen mit Behinderungen sollen Teilzeit arbeiten können wie alle anderen auch.

- **Integrationsbetriebe können diesen zentralen Wunsch mit den heute geltenden Finanzierungsmodellen nicht umsetzen.**

Der Bedarf an Teilzeitpensen nimmt im allgemeinen Arbeitsmarkt zu. Auch Menschen mit Behinderungen äussern diesen Wunsch, insbesondere bei psychischen Erkrankungen werden auch Kleinst-Teilzeitpensen gewünscht. Für Integrationsbetriebe bedeutet dies: Länger dauernde Einarbeitungs-, Anleitungszeit

und erhöhter Zeitbedarf bei der Einrichtung des Arbeitsplatzes sowie Produktivitätsunterschiede. Zusatzaufwände entstehen ebenfalls in der Administration, bei der Erfassung des Begleitbedarfs oder der Formulierung von Zielvereinbarungen.

ARTISET und INSOS fordern eine national koordinierte Klärung der Kostendeckung dieser Mehraufwände, um dem Wunsch von Menschen mit Behinderungen nach Teilzeitarbeit nachkommen zu können.

2.5 Integrationsbetriebe sind soziale Unternehmen, die als gemeinnützige Organisationen auch als wirtschaftliche Akteure aktiv sein dürfen.

→ Integrationsbetriebe benötigen eigene Rahmenbedingungen.

Integrationsbetriebe sind Produktions- und Dienstleistungsbetriebe (Stiftungen, Genossenschaften, Vereine), die in verschiedenen Branchen tätig sind und als Non-Profit-Unternehmen agieren. Als gemeinnützige Organisationen erfolgt keine Gewinnausschüttung, weshalb Integrationsbetriebe in der Regel steuerbefreit sind. Sie bieten Menschen mit Behinderungen begleitete Arbeits- und Ausbildungsplätze an, sowohl intern im Integrationsbetrieb selbst als auch extern in Betrieben im allgemeinen Arbeitsmarkt. Integrationsbetriebe verfolgen ein «Tripel-Mandat», das Rehabilitations-, Integrations- und Wirtschaftsaufträge umfasst. Sie rehabilitieren durch die Bereitstellung von Arbeit und Qualifizierung und handeln zu diesem Zweck unternehmerisch am Markt, indem sie mit privaten und öffentlichen Auftraggebern kooperieren. Sie integrieren Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sensibilisieren Arbeitgeber für die Anstellung von Menschen mit Beeinträchtigungen und tragen so zu einem inklusiven Arbeitsmarkt bei.

ARTISET und INSOS fordern gesetzliche Rahmenbedingungen und Massnahmen zur Förderung dieser sozialen Unternehmen, die einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft leisten. Insbesondere benötigt es einen grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum für Integrationsbetriebe, um eine innovative und bedarfsorientierte Weiterentwicklung zu gewährleisten. Die aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen erlauben es Integrationsbetrieben nur begrenzt, die von den Kantonen verlangte Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Dies ist nur via Reduktion von Overheadkosten, Optimierung der Prozesseffizienz und Zusammensetzung des Personalkörpers möglich. Ein daraus resultierender Fehlanreiz bewirkt, dass Arbeitnehmende gestützt auf Rentabilitätsüberlegungen ausgewählt werden (Lock-Out-Effekt). Dies führt in der Folge zu einer Ausdünnung des Angebots an Arbeitsplätzen und einer zusätzlichen Verschärfung der Finanzierungssituation der Integrationsbetriebe.

2.6 Integrationsbetriebe wollen ihren sozialen Auftrag gemäss ihrem Organisationszweck gut und zielführend umsetzen.

→ Dafür braucht es neue Ansätze beim Benchmarking, der Erfassung des Begleitbedarfs und einer ausgeglichenen Erfolgs- und Verlustbeteiligung.

In verschiedenen Kantonen besteht ein intransparentes, kostenorientiertes Benchmarking, welches u.a. Rentabilitätsüberlegungen bei der Anstellung (mit Lock-Out-Effekten) bzw. ein «Zurückhalten» leistungsfähiger Mitarbeiter:innen (mit Lock-In Effekten) zur Folge hat. Die Leistungsfinanzierung ist abhängig von der IBB-Einstufung jeder/s einzelnen Arbeitnehmenden, einem Instrument für die Erfassung des individuellen Unterstützungsbedarfs, welches den Begleitbedarf im Arbeitsbereich jedoch nicht abbildet.

Integrationsbetriebe sind zudem verpflichtet, nicht direkt eingesetzte Mittel in einen Schwankungsfonds zu speisen. Dazu gehören auch selbst erwirtschaftete Erträge. Ein zusätzlicher Fehlanreiz besteht darin, dass der Schwankungsfonds gegen oben und unten begrenzt ist: Bei Überschüssen über dem oberen Plafond fordern einzelne Kantone Rückzahlungen oder erlassen Tarifrückführungen. Umgekehrt müssen

Betriebe bei Verlusten den unteren Plafond aus eigenen Mitteln ausgleichen. Dies führt zu einer unausgewogenen Risikoaufteilung, bei der Integrationsbetriebe nur eingeschränkt am Erfolg partizipieren, während sie das volle Risiko tragen müssen.

ARTISET und INSOS fordern ein wirkungsorientiertes Benchmarking, welches nicht nur kostenorientierte, sondern verschiedene und für alle transparente auf die UN-BRK Grundsätze abgestimmte Kennzahlen berücksichtigt. Dieses Benchmarking soll ein Benchlearning ermöglichen, welches auch den Integrationsbetrieben in ihrer bedarfsorientierten Weiterentwicklung dient.

ARTISET und INSOS fordern zudem die Prüfung eines effizienten Bedarfsermittlungsinstruments, das den besonderen Begleitleistungen im Arbeitsleben Rechnung trägt. Dieses soll die arbeitsunabhängige IBB-Einstufung mit nachträglicher Tarifnachkorrektur oder Härtefallregelungen in Einzelfällen ersetzen. In Bezug auf das Instrument Schwankungsfond benötigt es eine ausgeglichene Erfolgs- und Verlustbeteiligung. Integrationsbetriebe sollen über die erzielten Überschüsse und Mittel im Schwankungsfonds weitestgehend frei verfügen können, um diese im Sinn des Organisationszwecks reinvestieren zu können.

3. Zusammenfassung

Die von INSOS in Auftrag gegebenen Untersuchungen der Fernfachhochschule Schweiz zur Finanzierung von Integrationsbetrieben (Bericht I) und zur Entschädigung der Arbeit von Menschen mit Behinderungen in Integrationsbetrieben (Bericht II) verdeutlichen: Integrationsbetriebe sind mit finanziellen und betrieblichen Einschränkungen konfrontiert, die wenig Spielraum für eine Transformation im Sinne der UN-BRK und die dafür notwendigen Innovationen und Investitionen zulässt. Ihre zukünftige Entwicklung muss hauptsächlich aus selbst erwirtschafteten Erträgen oder Eigenmitteln finanziert werden, was nur begrenzt möglich ist. Aus den Daten und Auswertungen der zwei Studien ergeben sich mehrere zentrale Anliegen für die kantonalen Leistungsfinanzierer und die Integrationsbetriebe selbst:

- Bewusstsein für die doppelte Zielsetzung (wirtschaftlich und sozial/gesellschaftlich) fördern
- Unternehmerisches Handeln fördern
- Beteiligung an Überschüssen ermöglichen und flexiblere Gewinnverwendung erlauben
- Entscheidungsautonomie erhöhen
- Risikoallokation bewusst handhaben
- Integrationsbetriebe als attraktive Arbeitgeber positionieren

Um die Ziele auf Bundes- und Kantonebene zu erreichen, benötigt es eine Anpassung der finanziellen Rahmenbedingungen. Die zwei Studien beinhalten «Wegweiser» für eine zukünftige Finanzierung von Integrationsbetrieben und zeigen auf, in welche Richtung die Überlegungen für eine Optimierung der Entschädigungsmodelle gehen können. ARTISET und INSOS werden diese «Wegweiser» diskutieren und mögliche Schritte prüfen. Unbestritten ist: Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, die Rahmenbedingungen und Finanzierungsmechanismen anzupassen, um die UN-BRK-konforme Transformation der Integrationsbetriebe voranzutreiben.

4. Studien

- Finanzierung von Integrationsbetrieben: Bestandesaufnahme, Herausforderungen, Wegweiser
- Zusatzeinkommen in Integrationsbetriebe: Eine systematische Bestandesaufnahme