

Arbeitsbedingungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung

Kurzfassung, 3. Oktober 2019

Natalie Benelli, Spartaco Greppi, Morgane Kuehni, Peter Streckeisen, Antonin Zurbuchen

Einleitung

Es gibt kaum Literatur zu den Arbeitsbedingungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung (MmB). Der vorliegende Bericht¹ stellt die Ergebnisse einer in Zusammenarbeit mit INSOS Schweiz unter den Mitgliedern von INSOS und Tessiner IFEG-Einrichtungen für erwachsene MmB (Nichtmitglieder von INSOS) durchgeführten Umfrage vor. Die Ergebnisse gründen auf einer deskriptiven Analyse. Sie wurden durch neun semidirektive Interviews mit Institutionsleitenden ergänzt. Der Bericht beschreibt zuerst den Kontext und das im Rahmen der Umfrage zusammengetragene empirische Material. Er präsentiert dann die wichtigsten Ergebnisse zu Lohn, beruflicher Mobilität und Mitwirkung der MmB auf Institutionsebene. Die Schlussfolgerungen zeigen mögliche Forschungsansätze für künftige Arbeiten auf diesem Gebiet auf.

1. Kontext und Umfrage

Seit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) am 1. Januar 2008 müssen die Kantone Menschen mit Behinderung geeignete Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Diese werden hauptsächlich in Werkstätten für MmB geschaffen. Es besteht kein Konsens bezüglich der Bezeichnung von Arbeitsumgebung und -plätzen für MmB. Während das IFEG nicht zwischen Produktions- und Beschäftigungswerkstätten unterscheidet, wird diese Unterscheidung in den lateinischen Kantonen und im Kanton Bern gemacht². In den Deutschschweizer Kantonen haben MmB Anrecht auf einen Arbeitsvertrag und einen Lohn, wenn ihre Arbeit wirtschaftlich verwertbar ist (Produktionswerkstätte). In den lateinischen Kantonen und Bern haben auch MmB in

¹ Eine detailliertere Fassung des Berichts auf Französisch ist erhältlich auf www.marchecomplementaire.ch

² „Principes communs des plans stratégiques latins“ vom 17. November 2008

Beschäftigungswerkstätten Anrecht auf einen Lohn. Auch bezüglich der Bezeichnung der MmB vorbehaltenen Arbeitsplätze fehlt ein Konsens. Diese werden etwa als „geschützte“ oder „begleitete“ Arbeitsplätze bezeichnet.³

Um ein besseres Verständnis der Arbeits- und Lohnbedingungen in den Werkstätten für MmB zu erhalten, haben INSOS Schweiz und das Forschungsteam des vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projekts „Die Rolle des Staates bei der Segmentierung des Arbeitsmarkts: qualitative Studie des Ergänzenden Arbeitsmarkts in den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Waadt“⁴ einen Umfragebogen an 261 Einrichtungen verschickt, die Arbeitsplätze für MmB anbieten. Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf den bis Ende 2018 eingegangenen Antworten von 96 Institutionen (36,8%⁵). 75% der Institutionen, die an der Umfrage teilgenommen haben, befinden sich in der Deutschschweiz. Zweidrittel sind Stiftungen, Zweidrittel sind von mittlerer Grösse (mit 50-249 beschäftigten MmB).

2. Ergebnisse

Die Ergebnisse sind in vier Themen unterteilt: Lohnpraktiken, Präsenz von Job Coaches in der Institution, Integration der MmB im ersten Arbeitsmarkt und Teilnahme der MmB am Personalreglement und in der Personalkommission.

2.1 Löhne der MmB in den Werkstätten

Die Arbeitsbeziehungen in den Werkstätten unterstehen dem Obligationenrecht (Artikel zum Arbeitsvertrag) und dem Arbeitsgesetz (Benelli et al., 2019; Haunreiter et al., 2019). Die in den Werkstätten tätigen MmB haben Anrecht auf einen Arbeitsvertrag (meistens unbefristeter Dauer) und einen Lohn, wenn ihre Arbeit wirtschaftlich verwertbar ist (Art. 5 Bst. f IFEG). Gemäss INSOS Schweiz (2018a) besteht einer der wichtigsten Unterschiede zwischen den Arbeitsplätzen in den Werkstätten und denjenigen im ersten Arbeitsmarkt darin, dass die Werkstätten aufgrund ihres sozialpolitischen Mandates in wirtschaftliche schwierigen Zeiten nicht zu Kurzarbeit oder Kündigungen greifen („geschützte Arbeitsplätze“). Die Institutionen, die sich an der Umfrage beteiligten, nannten zahlreiche Kriterien, die die Bestimmung des Lohns der MmB beeinflussen.

2.1.1 Kriterien für die Festlegung des Lohns der MmB in den Werkstätten

Das Leistungsvermögen ist, alleine oder kombiniert, das von den 96 Institutionen am häufigsten angewandte Kriterium. 29 Institutionen (30,2%) wenden nur ein Kriterium an: Leistungsvermögen (15 Institutionen), Produktivität (7 Institutionen), Branche (3 Institutionen), Funktion (1 Institution) oder Ausbildung (1 Institution). Zwei Institutionen wenden als Kriterium die familiäre Situation der MmB an, während dieses Kriterium ansonsten nur marginale Bedeutung hat. Die meisten Institutionen (53 von 96) kombinieren mehrere Kriterien: Leistungsvermögen und Produktivität (17 Institutionen), dazu die Funktion (5 Institutionen). Zwei Institutionen verwenden keine der genannten Kriterien. Sie haben keine Angaben zu den verwendeten Kriterien gemacht. Drei

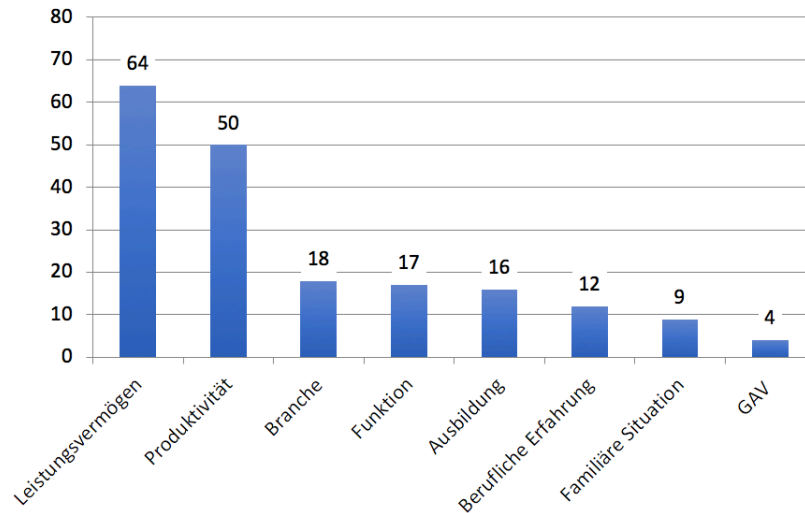
³ Die Unterschiede in den Bezeichnungen haben sich auf die Umfrage ausgewirkt. So haben nicht alle Institutionen die Fragen zu den Tätigkeiten in den Werkstätten gleich interpretiert.

⁴ SNF 100017_172860. Siehe: www.marchecomplementaire.ch

⁵ Wir haben 213 ausgefüllte Umfragebogen erhalten. Davon wurden 96 Umfragebogen aufgrund der Plausibilität der gegebenen Antworten für die Auswertung beibehalten.

Institutionen zahlen allen MmB denselben Lohn. Grafik 1 fasst alle von den Institutionen genannten Kriterien nach ihrer Häufigkeit zusammen (Mehrfachnennungen möglich).

Grafik 1: Kriterien zur Festlegung der Löhne der MmB in den Institutionen (N=96)



Quelle: Umfrage unter den Institutionen für MmB in der Schweiz im Rahmen des Projekts „Die Rolle des Staates bei der Segmentierung des Arbeitsmarkts: qualitative Studie des Ergänzenden Arbeitsmarkts in den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Waadt.“ (SNF 100017_172860).

Die Hälfte der Institutionen verwendet eine Lohnskala, ein Drittel verwendet keine Lohnskala (die restlichen Institutionen haben sich nicht zum Thema Lohnskala geäußert).

2.1.2 Wer bestimmt den Lohn der MmB?

Das betreuende Fachpersonal, das täglich Seite an Seite mit den MmB arbeitet, spielt eine Schlüsselrolle bei der Festlegung des Lohns. In der französischen Schweiz sind es in erster Linie die „maîtres socio-professionnel-les“, in der Deutschschweiz die „ArbeitsagogInnen“. In 53% der Institutionen legen sie den Lohn fest. Wie bereits erwähnt wird in 50 von 96 Institutionen die Produktivität der MmB als Kriterium bei der Festlegung des Lohns herbeigezogen. Gemäss den Aussagen der interviewten Personen wird diese aufgrund einer individuellen Beurteilung erfasst. Der Grundlohn (nach Funktion, Branche oder anderen Kriterien) wird aufgrund der persönlichen Leistung am Arbeitsplatz ergänzt. Die Produktivität der MmB wird also nicht abstrakt bestimmt, sondern immer in Bezug auf einen konkreten Arbeitsplatz. Eine Person mit Behinderung kann in einer bestimmten Tätigkeit sehr effizient sein, in einer anderen nicht. In der Mehrheit der Institutionen (62,5%) ist der Lohn bei Arbeitsantritt durch die MmB nicht verhandelbar.

2.1.3 Lohnniveau

Die Löhne der in Werkstätten angestellten MmB sollen die Voll- oder Teilrente der IV ergänzen (INSOS Schweiz, 2018a).⁶ Diesbezüglich ist interessant, dass die Mehrheit der Institutionen, die an der Umfrage teilgenommen haben, weder Angaben zur Art der IV-Rente (Voll-, Dreiviertel-, Halb- oder Viertelrente) der beschäftigten MmB noch deren Höhe machten. Einige Institutionen sagten sogar ausdrücklich aus, nicht über diese Informationen zu verfügen.

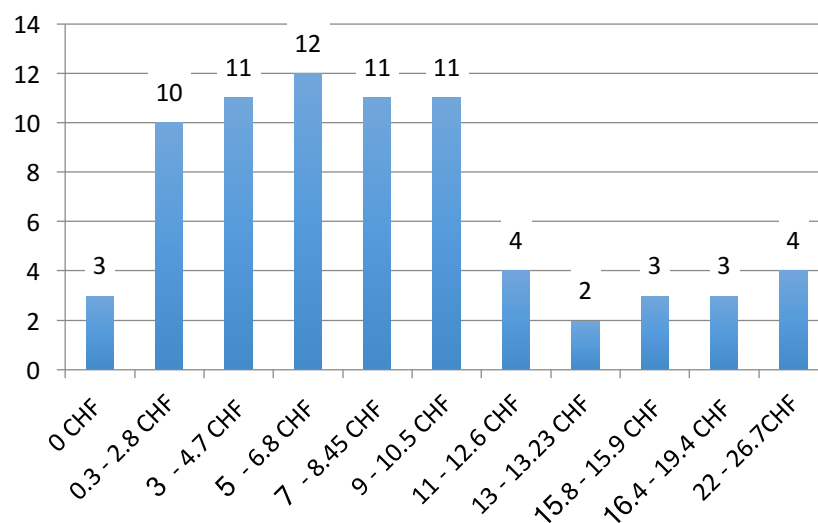
⁶ 33 von 96 Institutionen (34%) gaben an, eine oder mehrere Personen mit Behinderung zu beschäftigen, die keine IV-Rente beziehen, ohne nähere Angaben zu deren Status zu machen.

Die Löhne der MmB in den Werkstätten sind, mit einigen Ausnahmen, sehr tief (Hassler, 2017; Parpan-Blaser et al., 2014). In den Institutionen, die sich an der Umfrage beteiligten, unterscheiden sich die Löhne der MmB stark. Sie liegen zwischen 0 Franken (2 Institutionen)⁷ und 30 Franken (1 Institution) in der Stunde. Es bestehen keine signifikanten Unterschiede zwischen den tiefsten und den höchsten Löhnen in den drei Sprachregionen Deutschschweiz, französische Schweiz und Tessin. In der Hälfte der Institutionen liegt der tiefste Stundenlohn zwischen 1 Rappen und 1.99 Franken, der höchste zwischen 2 Franken und 9.99 Franken. Gemäss den interviewten Personen haben die Branche und die Art der Tätigkeit einen Einfluss auf die Löhne. Die am schlechtesten entlöhnten Tätigkeitsbereiche sind Handwerk, kreative Tätigkeiten manueller Art, einfache Industriearbeiten, usw. Die am besten entlöhnten Bereiche sind: Fahrdienst (Chauffeur), Küche, betriebliche Wartung, mechanische Werkstatt, usw. In einigen wenigen Fällen sind die Löhne der MmB in den Werkstätten ähnlich hoch wie diejenigen im ersten Arbeitsmarkt.

2.1.4 Lohnunterschiede

Drei Institutionen bezahlen allen MmB denselben Stundenlohn. In den anderen Institutionen bewegen sich die kleinsten Unterschiede zwischen dem tiefsten und dem höchsten Lohn zwischen 0.30 Franken und 2.80 Franken pro Stunde (10 Institutionen). Die grössten Unterschiede liegen zwischen 22 Franken und 26.70 Franken (4 Institutionen).

Grafik 2: Lohnunterschied zwischen dem tiefsten und dem höchsten Stundenlohn (N=74)



Quelle: Umfrage unter den Institutionen für MmB in der Schweiz im Rahmen des Projekts "Die Rolle des Staates bei der Segmentierung des Arbeitsmarkts: qualitative Studie des Ergänzenden Arbeitsmarkts in den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Waadt." (SNF 100017_172860).

In mehr als der Hälfte der Institutionen (45) bewegt sich der Lohnunterschied zwischen dem tiefsten und dem höchsten Stundenlohn zwischen 3 Franken und 10.50 Franken. Es besteht kein signifikanter Unterschied zwischen den Sprachregionen.

⁷ Die beiden Institutionen, die als Stundenlohn 0 Franken angeben, bieten wahrscheinlich hauptsächlich Beschäftigung an (siehe dazu der Punkt zur Terminologie).

2.2 Entwicklung der beruflichen Situation der MmB

Die Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung der MmB wurden anhand zweier Aspekte erfasst: die Lohnentwicklung (Erhöhung bzw. Senkung des Lohns) und die Möglichkeit, die Arbeitsstelle zu wechseln (vertikale und horizontale Mobilität innerhalb derselben Institution).

2.2.1 Lohn

Es gibt hauptsächlich zwei Wege für MmB, einen höheren Lohn zu erhalten: indem sie ihre Produktivität steigern (63% der Institutionen) und indem sie mehr Verantwortung übernehmen (55% der Institutionen). Ein Viertel der Institutionen gibt an, dass der Einsatz im Rahmen eines Personalverleihs im ersten Arbeitsmarkt und die Dauer der Anstellung im Betrieb einen Einfluss auf die Höhe des Lohnes haben. 64 Institutionen (66,7%) geben an, Löhne senken zu können, namentlich bei vermindertem Leistungsvermögen (77%), gesunkener Produktivität (73%) oder beim Wechsel in einen anderen Tätigkeitsbereich (55%).

2.2.2 Wechsel des Tätigkeitsbereichs

60% der Institutionen sagen aus, es sei für MmB nicht möglich, innerhalb der Institution im Sinne einer aufsteigenden Mobilität Karriere zu machen. Nur 22% der Institutionen bieten diese Möglichkeit an. Einige Institutionen ermöglichen eine gewisse vertikale Mobilität, indem den MmB mehr Verantwortung übergeben oder eine Platzierung im ersten Arbeitsmarkt gefördert wird. Letzteres vor allem dann, wenn Institutionen mit Job Coaches arbeiten. Einige interviewte Personen unterstrichen die Wichtigkeit, den MmB die Möglichkeit einer horizontalen Mobilität zu geben, namentlich in der Form eines Arbeitsplatzes in einer anderen Werkstatt und/oder einem anderen Tätigkeitsbereich, oder sogar in einer anderen Institution für MmB (häufig mit Unterstützung des Fachpersonals).

2.3 Job Coach et Platzierung im ersten Arbeitsmarkt

Die Literatur misst der Rolle der Job Coaches beim Zugang der MmB zum ersten Arbeitsmarkt einen hohen Stellenwert zu (z. Bsp. Parpan-Blaser et al., 2014). Aktuell haben die Institutionen für MmB (noch) kein explizites Mandat in Bezug auf die Platzierung im ersten Arbeitsmarkt. Ihre Mission besteht in erster Linie darin, auf die Bedürfnisse der MmB abgestimmte, dauerhafte Arbeitsplätze anzubieten. Einige arbeiten mit Job Coaches zusammen, vor allem dann, wenn sie zeitlich befristete berufliche Massnahmen der IV anbieten. 49 von 96 Institutionen arbeiten mit einem oder mehreren Job Coaches. In 31% der Fälle wird der Job Coach von der IV finanziert, in 43% von der IV und einer anderen Finanzquelle (Kanton, eigene Mittel, andere). 57 von 96 Institutionen (59,4%) haben MmB auf dem ersten Arbeitsmarkt platziert. Davon geben 39% an, dies geschehe im Rahmen einer zeitlich befristeten IV-Massnahme. Bei 35% geschieht dies im Rahmen eines Personalverleihs und bei 33% mit Betreuung durch die Institution. Diese Arten der Platzierung auf dem ersten Arbeitsmarkt sind nicht abschliessend. Einige Institutionen bemühen sich stetig, neue Arten der Platzierung der in ihrer Institution tätigen MmB auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Platzierung auf dem ersten Arbeitsmarkt wird von den kantonalen Stellen unterstützt. Sie fallen, im Gegensatz zu den Arbeitsmarktmassnahmen der Arbeitslosenversicherung, nicht unter das Wettbewerbsverbot.

2.4 Mitwirkung der MmB in den Institutionen

MmB und die Institutionen, die für sie Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, sind dem 1994 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz) unterstellt. In der Umfrage wurde das Thema der Mitwirkung der MmB in den Institutionen unter dem Aspekt des Personalreglements und der Personalkommission untersucht. Mehr als die Hälfte der Institutionen (50 von 96) verfügen über ein Reglement für das gesamte Personal (MmB und Fachpersonal). Von den 27 Institutionen, in denen das Reglement nicht für alle gilt, haben 18 ein eigenes Reglement für die MmB. 32 Institutionen verfügen über eine Personalkommission. In der Hälfte der Institutionen (16) ist diese dem Fachpersonal vorbehalten. In vier Institutionen ist die Personalkommission gemischt, in neun Institutionen verfügen die MmB über ihre eigene Personalkommission.

3. Schlussfolgerungen

Institutionen für MmB verfügen bei der Festlegung der Löhne über grossen Handlungsspielraum. Die Löhne sind oft sehr tief, da sie als Ergänzung zu einer IV-Rente gedacht sind. Grundsätzlich spielt Sozialpartnerschaft in den Werkstätten eine marginale Rolle. Die Einführung spezieller Regelungen für Löhne für MmB in den Gesamtarbeitsverträgen wird aktuell diskutiert. Der Bereich der Werkstätten unterliegt in Kantonen, die mehr Gewicht auf die Förderung der Selbstbestimmung von MmB legen, grossen Veränderungen. Um die Herausforderungen dieser Veränderungen zu verstehen, braucht es qualitative Studien, die die Sichtweise der MmB miteinbeziehen. Die Mitwirkung der MmB in den Institutionen bleibt marginal. Auch zum Thema der Mitwirkung – aktuell eine Priorität für INSOS Schweiz – sind tiefergehende Studien nötig.

Bibliographie

Benelli, Natalie, Katja Haunreiter, Morgane Kuehni, Antonin Zurbuchen, Spartaco Greppi und Peter Streckeisen (2019). Arbeitsbedingungen auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt. *Panorama*, 2, S. 32-33.

Hassler, Benedikt (2017). Geschützte Arbeitsplätze und Eingliederungsmanagement. In T. Geisen und P. Mösch (Hsg.). *Praxishandbuch Eingliederungsmanagement* (S. 1-13). Wiesbaden: Springer.

Haunreiter, Katja, Morgane Kuehni, Natalie Benelli, Antonin Zurbuchen, Spartaco Greppi und Peter Streckeisen (2019). Ergänzender Arbeitsmarkt: Vergütung und soziale Sicherung. *Soziale Sicherheit CHSS*, 31-37.

INSOS Schweiz (2018a). *Einordnung und Empfehlungen. Löhne in Unternehmen der beruflichen Integration (Werkstätten)*. INSOS Schweiz.

Parpan-Blaser, Anne, Kurt Häfeli, Michaela Studer, Stefania Calabrese, Angela Wyder und Annette Lichtenauer (2014). „Etwas machen. Geld verdienen. Leute sehen.“ *Arbeitsbiografien von Menschen mit Beeinträchtigungen*. Luzern: SZH Edition.