



An den Grossen Rat

24.5020.02

WSU/P245020

Basel, 27. März 2024

Regierungsratsbeschluss vom 26. März 2024

Schriftliche Anfrage Jessica Brandenburger betreffend der Überprüfung & Verbesserung der Entlohnung in der «geschützten Arbeit»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Jessica Brandenburger dem Regierungsrat überwiesen:

«Die Leistungen von und für Menschen mit Behinderungen in Tagesstrukturen und Behindertenwerkstätten werden übergeordnet bundesrechtlich im Gesetz der Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, 2008) geregelt, dieses steht aktuell in Revision. In der Umsetzung und Ausgestaltung der Leistungen sind allerdings nach bundesverfassungsrechtlicher Delegation die Kantone, bzw. die kantonale Behindertenhilfe zuständig.

Nicht nur, dass es keine klaren Definitionen gibt zu den Unterscheidungen zwischen Produktions- und Beschäftigungswerkstätten, sondern auch die Bezeichnung von Menschen mit Behinderungen sowie der geschützten/begleiteten Arbeit im Rahmen des IFEG und vor allem den kantonalen Umsetzungen, ist heute unklar. Dieser Umstand führt dazu, dass weder gesetzlich geklärt ist, ob eine behinderte Person überhaupt «arbeiten» muss, noch zu welchen Löhnen und welcher Arbeit geleistet werden soll.

Aktuell bewegen sich die «Löhne» zwischen 0 und 26.70 Franken die Stunde, mehrheitlich bewegen sich die Stundenlöhne zwischen 3 und 10.50 Franken die Stunde¹.

Die Anzugstellende bittet, bezugnehmend auf die Resolution des 1. Behindertenparlamentes vom 2. Dezember 2023, die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie kann der Kanton zu besseren und vereinheitlichten Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen beitragen?
2. Wie kann der Handlungsspielraum von Institutionen bei der Festlegung der Löhne eingeschränkt werden?
3. Wie können fehlende Lohnregelungen verhindert werden?
4. Ob eine fehlende Sozialpartnerschaft aufgehoben und eine fehlende Mitbestimmung in Beschäftigungseinrichtungen bzw. Werkstätten eingeführt werden kann?
5. Ob eine behinderte, berentete Person, in welchem Kontext auch immer, überhaupt «arbeiten» muss?

Jessica Brandenburger»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

¹ <https://www.marchecomplementaire.ch/de/arbeitsbedingungen-in-werkstätten-für-menschen-mit-behinderung-kurzfassung/>

1. Einleitung

Mit dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) übergab der Bund den Kantonen die Aufgabe, ein Angebot an bedarfsgerechten Unterstützungsleistungen zur Verfügung zu stellen, um die Teilhabe in allen Lebensbereichen, insbesondere an der Arbeitswelt, für Menschen mit Behinderung zu ermöglichen. Mit dem seit 1. Januar 2017 geltenden Gesetz über die Behindertenhilfe (BHG) des Kantons Basel-Stadt gliedert auf Basis des Bundesgesetzes (IFEG) Leistungen im Lebensbereich «Tagesstruktur» in die Unterkategorien «Betreute Tagesgestaltung» und «Begleitete Arbeit».

Im BHG ist klar bestimmt, welche Personen für die Behindertenhilfe als «Person mit Behinderung» gelten (§ 4 BHG), es sind die Leistungsarten definiert (§ 5 BHG) und der Zugang zu den Leistungen geregelt (§10 BHG). Weitere Regelungen finden sich auch in der gleichzeitig in Kraft getretenen Verordnung über die Behindertenhilfe (BHV), beispielsweise in § 38 mit der Regelung über die Arbeitsleistung und deren Entlohnung.

Die Begleitete Arbeit umfasst Arbeitsmöglichkeiten an geschützten Arbeitsplätzen (GAP) sowie an integrativen Arbeitsplätzen (IAP). Diese Arbeitsformen setzen bedarfsgerecht unterschiedliche Schwerpunkte bezüglich Autonomie, Sinnstiftung und Entwicklung. GAP (oft auch als geschützte Werkstätten bezeichnet) sind historisch gewachsene segregative Arbeitsformen für Menschen mit Behinderung, welche räumlich in anerkannten sozialen Institutionen erbracht werden und eine auf höhere Schutzbedürfnisse angepasste Teilhabe an der Arbeitswelt ermöglichen. Sie sind gesellschaftlich oft negativ konnotiert. Dabei decken sie aber einen realen Bedarf und unterliegen der kantonalen Aufsicht und somit einer laufenden Entwicklung über qualitätsverbessernde und -sichernde Massnahmen (z.B. zur Entwicklungsorientierung, Weiterentwicklung der Arbeitsumfelder und Förderung betrieblicher Mitbestimmung).

IAP sind neuere, aber bereits seit mehr als zehn Jahren im Kanton etablierte Arbeitsformen, welche weniger segregiert die Schwerpunkte eher auf Sinnstiftung und Entwicklung legen und über externe Einsätze oder Personalverleih auch mittel- bis langfristige Anstellungen im allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglichen. Beispiele für IAP in Basel-Stadt sind durch Integrationsbetriebe wie die Stiftung Weizenkorn oder das Bürgerspital (bsb) geführte öffentliche Restaurants, Migros-Partnerfilialen, Aussenarbeitsgruppen bei privaten Unternehmen oder durch soziale Institutionen vermittelte Arbeitseinsätze zur Begleitung einsamer, betagter Menschen in Pflegeheimen.

Sowohl bei GAP als auch bei IAP handelt es sich einerseits um Leistungen der Behindertenhilfe, aber gleichzeitig auch um Arbeitsverhältnisse des ergänzenden Arbeitsmarktes. Die Beschäftigten sind dabei, bedingt durch ihre Behinderung, im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht (voll) erwerbsfähig (vgl. Abbildung 1). Stattdessen sind sie auf agogische Begleitung angewiesen, um mehr oder weniger produktiv an einem möglichst integrativen Arbeitsplatz zu arbeiten. Sie haben gemäss BHG Anspruch auf bedarfsgerechte Begleitung, die durch eine von der kantonalen Behindertenhilfe beauftragten, beaufsichtigten und finanzierten sozialen Einrichtung erbracht wird. Unabhängig von ihrem arbeitsagogischen Auftrag übernimmt die soziale Einrichtung in diesen Fällen auch die Rolle der Arbeitgeberin oder der Personalverleiherin ihres Klienten bzw. ihrer Klientin mit einer IV-Rente.

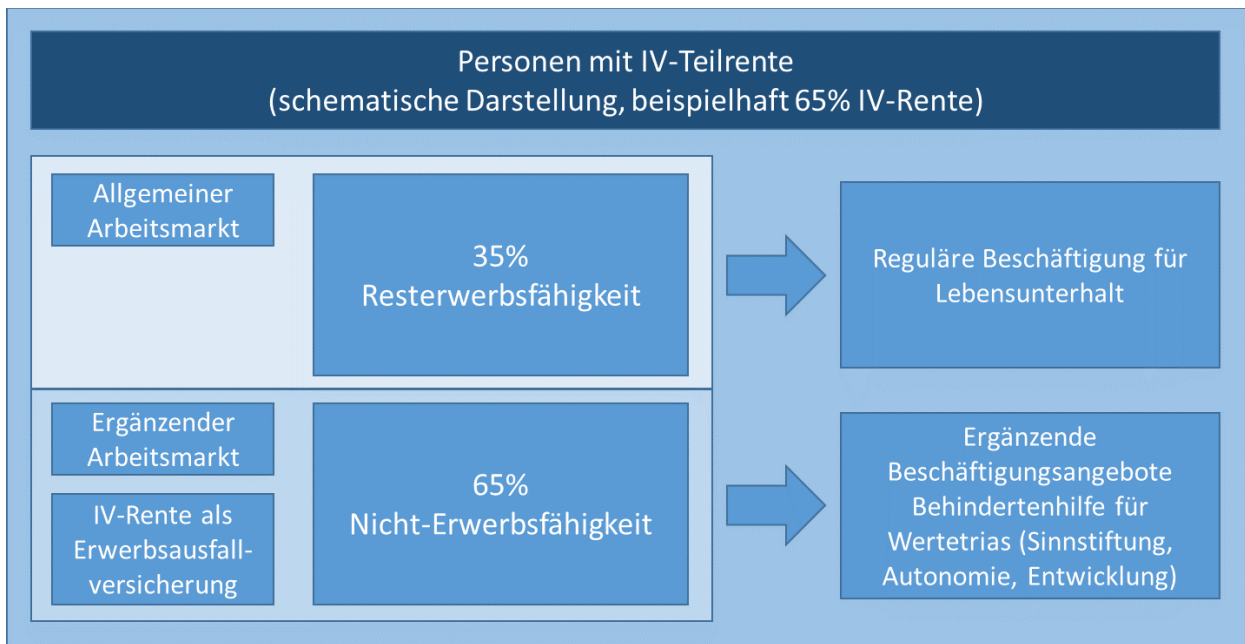


Abbildung 1: Abgrenzung Arbeitswelten

Der Kanton Basel-Stadt hat gesetzlich weitgehende Klarheit und gute Voraussetzungen für die effektive Teilhabe an der Arbeitswelt bei Menschen mit Behinderung geschaffen. Die kantonale Behindertenhilfe entwickelt auf Basis des BHG und der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) die Angebote kontinuierlich weiter und orientiert sich dabei an innovativen Ansätzen aus der Schweiz und dem Ausland. Aktuell werden beispielsweise in einem Pilotprojekt noch inklusivere Arbeitsformen für Personen mit reduzierter Leistungsfähigkeit und Unterstützungsbedarf getestet, mit direkten Anstellungen im allgemeinen Arbeitsmarkt im sogenannten Supported Employment.

Entscheidende Aufgabe für die Behindertenhilfe bleibt es, die sinnstiftende Einbindung der Person in den Arbeitsprozess zu fördern. Dabei soll das ganze Spektrum von Beschäftigungsmodellen mit unterschiedlichem Inklusionsgrad zur Verfügung stehen (siehe Abbildung 2)

Ziel Arbeitsmodell	geschützter Arbeitsplatz GAP	integrativer Arbeitsplatz IAP			«inklusives Arbeitsmodell» bzw. Supported Employment
Unterformen konzeptionelle Differenzierung	1: geschützte Arbeitsplätze GAP	2: interne integrative Arbeitsplätze interner IAP	3: externe Arbeitseinsätze externer IAP	4: Personalverleih externer IAP	«Pilotprojekt» ggf. diverse Unterformen/Kategorien des inkluisiven Arbeitsmodell denkbar
Kategorien	BA intern	BA intern integrativ	BA extern Einsätze	BA extern Verleih	
Arbeitgeber/ Arbeitsvertrag	kantonal anerkannte Institution - Arbeitgeber ergänzender Arbeitsmarkt				Arbeitgeber aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt
Vorgesetzte / Team	kantonal anerkannte Institution			Mischform	Arbeitgeber aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt
Arbeitsort	kantonal anerkannte Institution	Arbeitgeber aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt («Einsatzbetrieb»/»Partnerbetrieb» bei Form 3+4)			

Abbildung 2: Angebotsspektrum der Behindertenhilfe zur Teilhabe an der Arbeitswelt

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie kann der Kanton zu besseren und vereinheitlichten Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen beitragen?*

Die Behindertenhilfe ist nicht für die arbeitsrechtlichen Aspekte wie Löhne und Arbeitsbedingungen zuständig. Personen, welche die Angebote der Behindertenhilfe in Anspruch nehmen, wurde vorläufig im Rahmen des IV-Rentenverfahrens eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit bescheinigt. Diese muss aber nicht vollständig sein, sondern ist für Rentenansprüche ab 1. Januar 2022 stufenlos definiert. Das heisst, dass viele Menschen mit Behinderung und IV-Rente auch noch über eine Resterwerbsfähigkeit verfügen, mit der sie, ergänzend zu ihrer IV-Rente, auf dem allgemeinen oder dem ergänzenden Arbeitsmarkt aktiv sein können (siehe Abbildung 1).

Die in der Einleitung erwähnten Arbeitsformen (GAP, IAP) sollen die Teilhabe an der Arbeitswelt für Menschen mit Behinderung ermöglichen, welche diesbezüglich einen Unterstützungsbedarf haben. Für jedes Arbeitsverhältnis liegt ein Arbeitsvertrag vor, welcher den Lohn und weitere Arbeitsbedingungen regelt und jeweils auch den übergeordneten Schutzbestimmungen des Arbeitsrechts unterliegt. Dieser Arbeitsvertrag gibt den Personen auch den für sie wichtigen Beleg, Teil der Gesellschaft und der Arbeitswelt zu sein.

2. *Wie kann der Handlungsspielraum von Institutionen bei der Festlegung der Löhne eingeschränkt werden?*

Die Behindertenhilfe ist nicht in das arbeitsrechtliche Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer involviert. Sie finanziert nicht Arbeitsplätze oder die wirtschaftliche Wertschöpfung der Einsatzbetriebe und somit auch nicht die Löhne für die Personen mit Behinderung. Dies wäre aus wettbewerbs- und subventionsrechtlichen Gesichtspunkten kritisch zu beurteilen. Es geht also bei den kantonalen Leistungen der Behindertenhilfe um den behinderungsbedingten Nachteilsausgleich bezogen auf den individuellen Unterstützungsbedarf und um die Teilhabe am Arbeitsleben. Diese Unterstützung erhalten sie von einer anerkannten Institution der Behindertenhilfe im Rahmen ihrer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton (vgl. Abbildung 3), finanziert durch einen Kantonsbeitrag. Die anerkannten Institutionen der Behindertenhilfe sind Kompetenzzentren für die Arbeitsintegration sowie die langfristige Begleitung von Personen mit Behinderung. Sie spezialisieren sich oft auf bestimmte Beeinträchtigungsformen- und -intensitäten.

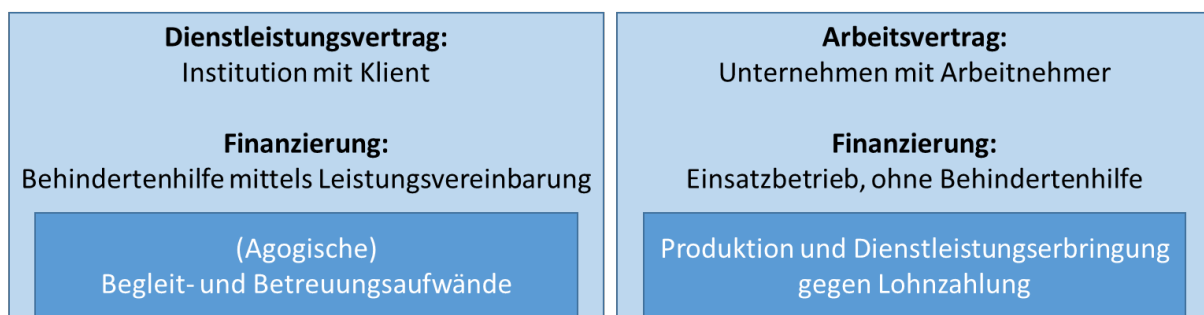


Abbildung 3: Rollenverteilung in der Begleiteten Arbeit

Im Unterschied dazu vermarkten die Einsatzbetriebe ihre wirtschaftliche Wertschöpfung auf eigene Rechnung ohne Subventionen der Behindertenhilfe. In Fall der GAP betreibt die Trägerschaft, welche Leistungen der Behindertenhilfe erbringt, gleichzeitig auch den Einsatzbetrieb.² Die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers wird mit der IV-Rentenzahlung entschädigt. Der Lohn, den sie dank der agogischen Begleitung mit ihrer Arbeit erzielen kann, entspricht ihrer Leistungsfähigkeit als Arbeitnehmerin bzw. als Arbeitnehmer. Er hat jedoch

² In diesen Fällen muss die wirtschaftliche Tätigkeit des Einsatzbetriebs in seiner Kostenrechnung klar von der Leistung der Behindertenhilfe ausgedehnt werden. Die Details dazu regeln die Vorgaben der Behindertenhilfe und die Leistungsvereinbarungen.

keine existenzsichernde Funktion. Dazu stehen den Personen neben der IV-Rente und vergleichbaren Zahlungen insbesondere die Ergänzungsleistungen zu.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten ergeben sich somit sehr unterschiedliche Ansätze bei den leistungsorientierten Löhnen. Gäbe es hier Regulierungen, welche keine Anpassung des Lohnes an eine wesentlich reduzierte Leistungsfähigkeit ermöglichen, würden solche Arbeitsmöglichkeiten wegfallen, da auch die Einsatzbetriebe bezüglich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit selbsttragend sein müssen. Eine Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Einsatzbetriebes aus Mitteln der Behindertenhilfe ist weder gemäss BHG noch gemäss Wettbewerbsrecht zulässig. Aus diesem Grund wurden sowohl GAP wie auch IAP beim kantonalen Mindestlohngesetz (MiLOG) ausgenommen.

3. *Wie können fehlende Lohnregelungen verhindert werden?*

Da Arbeitsverträge vorliegen, die dem Arbeits- und Sozialversicherungsrecht unterliegen, sind die Löhne grundsätzlich geregelt.

Dem Kanton ist die Förderung leistungsorientierter Löhne wichtig (gleicher Lohn für gleiche Arbeit). Das heisst aber auch, dass bei wieder steigender Arbeitsleistungsfähigkeit einer Person und entsprechend steigendem Lohn die IV-Renten und die Ergänzungsleistungen der Person angepasst werden müssen. Die involvierten Durchführungsstellen koordinieren sich im Rahmen ihrer Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), damit die finanzielle Sicherheit der Versicherten erhalten bleibt und sie die fachliche Begleitung solange wie nötig behalten können.

4. *Ob eine fehlende Sozialpartnerschaft aufgehoben und eine fehlende Mitbestimmung in Beschäftigungseinrichtungen bzw. Werkstätten eingeführt werden kann?*

In der Schweiz besteht die Sozialpartnerschaft auf freiwilliger Basis zwischen den Sozialpartnern. Dies ist ein zentraler Grundsatz, der beide Partner gleichberechtigt zusammenführt.

Der Branchenverband der Dienstleister für Menschen mit Beeinträchtigungen (INSOS) empfiehlt die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung im Rahmen seines Aktionsplanes zur Umsetzung der UN-BRK. Entsprechend haben sich auch bei Institutionen der Behindertenhilfe bereits zunehmend Vertretungen von Menschen mit Behinderung gebildet (Mitarbeiterräte). Darüber hinaus gibt es über Betroffenenverbände Möglichkeiten zur Einflussnahme.

Der Kanton achtet bei der Anerkennung der Institutionen auf eine ausreichende Mitbestimmung. Allerdings hat er neutral zu agieren. Personen mit Behinderung wollen und sollen erfahrungsgemäss auch in der Arbeitswelt gleichbehandelt werden wie der Rest der Belegschaft und keine über den Nachteilsausgleich hinausgehende Sonderbehandlung erfahren.

5. *Ob eine behinderte, berentete Person, in welchem Kontext auch immer, überhaupt «arbeiten» muss?*

Wie in der Antwort zu Frage 1 erwähnt, sind die Angebote der Behindertenhilfe völlig freiwillig nutzbar. Auch ist eine Nutzung nicht an Vorgaben, kantonale Kostenbeteiligungen oder bestimmte Mindestdauern geknüpft. Einzige Voraussetzung ist die Teilnahme an einer individuellen Bedarfsermittlung.

Im Gegensatz zu den Eingliederungsmassnahmen der Sozialversicherungen sind die nachgelagerten Angebote der Behindertenhilfe zur Teilhabe an der Arbeitswelt nicht als «Massnahmen» ausgelegt. Sie orientieren sich am Bedarf im Sinne eines Nachteilsausgleichs und stellen somit auch den einzelnen Menschen mit seinen Einschränkungen aber auch Fähigkeiten in den Fokus und sind für sie kostenlos.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Conradin Cramer
Regierungsrat



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin