



An den Grossen Rat

22.5388.02

WSU/P225388

Basel, 28. September 2022

Regierungsratsbeschluss vom 27. September 2022

## Interpellation Nr. 98 Melanie Eberhard betreffend „Entwicklung integrativer Arbeitsplätze in Basel“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 14. September 2022)

«Vergangene Woche hat Roger Staub, Chef von Mente Sana, im Interview mit der Basler Zeitung dargelegt, wie schwierig die Integration von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen in den Arbeitsmarkt ist. Gerade in Anbetracht des aktuellen Fachkräftemangels ist es wichtig, dass wir Lösungen finden, um Arbeitsplätze so auszugestalten, dass diese den Bedürfnissen und Möglichkeiten von Menschen mit psychischen Krankheiten entsprechen. Denn während eine Vielzahl der geschützten Arbeitsplätze (separierte Arbeitsplätze in einer Institution, zweiter Arbeitsmarkt) einfache Fleissarbeiten beinhalten und sich auf begrenzte Anzahl Berufe beschränken, verfügen viele der Betroffenen über vielfältige Fähigkeiten und Erfahrungen, die weit über die vorhandenen Angebote hinausgehen. Diese Fähigkeiten, obwohl auf dem Arbeitsmarkt sehr gefragt, können von den Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung aber nicht eingebracht werden, da das System noch nicht darauf ausgelegt ist.

Der Kanton unterstützt in einem Pilotprojekt die Vorbereitung und die Beschäftigung von Personen mit einer IV-Rente in einer ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Personen werden im Rahmen des Pilotprojektes durch ein Coaching begleitet. Das Potenzial dieser integrativen Arbeitsstellen scheint sowohl auf Seiten der betroffenen Menschen aber auch bei den Unternehmen um ein Vielfaches grösser zu sein, als die ca. 30 Personen, die aktuell Teil des Pilotprojektes sind.

Aufgrund dieser Ausgangslage, bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen, die sich explizit auf kantonal mögliche Massnahmen und nicht auf die Angebote der Invalidenversicherung beziehen:

1. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass der aktuelle Fachkräftemangel eine Chance darstellt, um die Integration von Menschen mit gesundheitlichen oder sozialen Beeinträchtigungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern?
2. Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat bereits heute, um die Integration von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung (und einer IV-Rente) oder von Menschen die via Langzeitarbeitslosigkeit von der Sozialhilfe getragen werden im allgemeinen Arbeitsmarkt zu beschäftigen?
3. Welchen Anpassungsbedarf (Abbau von Hemmnissen, Förderung von entsprechenden Anreizen) und Handlungsspielraum erkennt der Regierungsrat bei den kantonalen Sozialsystemen (Sozialhilfe, Behindertenhilfe, EL-Umsetzung), um die Reintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt der betroffenen Menschen zu fördern?

4. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Schaffung solcher Arbeitsmöglichkeiten und die Suche und Vermittlung von Arbeitskräften auch zur Stärkung der Wirtschaft zu fördern?
5. Welche weiteren Herausforderungen sieht der Regierungsrat bei den unterschiedlichen Formen der beruflichen Integration von Menschen mit Beeinträchtigungen?»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

## 1. Einleitende Bemerkung

Das Thema der Arbeitsintegration umfasst viele Zuständigkeiten und Schnittstellen auf allen föderalen Ebenen. Beispielsweise Leistungen der IV, der kantonalen Behindertenhilfe sowie der kommunal organisierten Sozialhilfe. In Rücksprache mit der Interpellantin ist die Beantwortung in erster Line mit Blick auf die Arbeitsintegration von Personen mit einer IV-Rente (kantonale Zuständigkeit) respektive auf Personen in langer Sozialhilfeunterstützung (kommunale Zuständigkeit) erarbeitet worden. Bundesleistungen der IV etc. werden nur am Rande berücksichtigt. Auch fokussiert die Interpellation auf die Arbeitsintegration psychisch beeinträchtigter Personen. Dem Regierungsrat ist die Integration aller Personen unabhängig von der Form ihrer konkreten Beeinträchtigungen ein wichtiges Anliegen.

## 2. Beantwortung der Fragen

1. *Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass der aktuelle Fachkräftemangel eine Chance darstellt, um die Integration von Menschen mit gesundheitlichen oder sozialen Beeinträchtigungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern?*

Ein Fachkräftemangel zeichnet sich derzeit in mehreren Branchen ab. Zu den nachgefragten Tätigkeitsprofilen gehören nicht nur hochqualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten. Auch für Arbeitskräfte mit weniger qualifizierten Profilen gibt es derzeit einen aus Sicht der Arbeitnehmenden relativ günstigen Arbeitsmarkt. Gleichzeitig fordert der Fachkräftemangel von den Arbeitgebenden eine höhere Flexibilität bei der Personalrekrutierung.

Daher teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass es aktuell günstige Rahmenbedingungen für die Integration von Personen mit gesundheitlichen oder sozialen Beeinträchtigungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt gibt. Hinzu kommt eine insgesamt zunehmende Sensibilität in der Gesellschaft für diese Themen, beispielsweise durch den Prozess der kantonalen Behindertenrechtgesetzgebung, die Etablierung von «iPunkt» und «Der Charta», oder die zunehmende mediale Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Und nicht zuletzt hat auch die Covid-19 Pandemie die Sensibilität der Gesellschaft in diesem Bereich erhöht.

Eine weitere Förderung der besseren Integration wird daher durch den Regierungsrat ausdrücklich begrüsst. Sowohl im Sinne seines sozialpolitischen Auftrages für die Personen mit Beeinträchtigung als auch im Sinne des Wirtschaftsstandortes Basel-Stadt.

2. *Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat bereits heute, um die Integration von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung (und einer IV-Rente) oder von Menschen die via Langzeitarbeitslosigkeit von der Sozialhilfe getragen werden im allgemeinen Arbeitsmarkt zu beschleunigen?*

Personen mit Behinderung, die in der Finanzierungszuständigkeit der kantonalen Behindertenhilfe sind, haben gemäss der von der Schweiz ratifizierten Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen das Recht auf soziale Teilhabe. Sie sollen ihre Fähigkeiten und Stärken einbringen, ihre Wünsche erkunden und ihre Leben gestalten können. Für die (Re-) Integration in den allgemeinen

Arbeitsmarkt gibt es je nach individueller Situation sehr unterschiedliche Zuständigkeiten. Da die Interpellatin explizit nach der Integration von Personen mit einer IV-Rente respektive Personen in langjährigem Sozialhilfebezug fragt, wird hier auf die Instrumente von IV-Stelle und vom Amt für Wirtschaft und Arbeit nicht weiter eingegangen. Vielmehr konzentriert sich die vorliegende Antwort auf die aktuellen Angebote insbesondere der Behindertenhilfe.

Für IV-Rentnerinnen und -Rentner mit Wohnsitz in Basel-Stadt besteht ein breites Angebot an Arbeitsmöglichkeiten über Sozialunternehmen als Leistungserbringer. Diese verfügen über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton. Primäres Ziel ihrer Leistungen ist nicht die Produktion von Gütern oder das Anbieten von Dienstleistungen, sondern die Gewährleistung von sozialer Teilhabe sowie die Förderung der Selbstbestimmung von Personen mit Behinderung (§ 2 BHG). Im Themenbereich Arbeit ist daher die Werte-Triade aus Sinnstiftung, Autonomie und Entwicklung (engl.: Purpose, Autonomy, Mastery) elementar. Die Leistungen der Behindertenhilfe richten sich an diesen drei Kategorien aus.

Seit über zehn Jahren wird daher insbesondere der Ausbau so genannter «integrativer Arbeitsplätze» gefördert. Integrativ bedeutet, dass der Arbeitsort nicht segregiert von der Aussenwelt in einem «geschützten» Setting besteht. Es geht nicht darum, Personen eine Tagesstruktur zu bieten, die sie von Ausseneinflüssen fernhält, sondern darum, Personen so zu fördern und zu begleiten, dass ein Austausch mit der Gesellschaft möglich ist und dabei für sie ein Nutzen im Sinne der genannten Wertetriade gelingt. Die Personen verfügen über einen Arbeitsvertrag gemäss OR und sind angestellt bei einem Sozialunternehmen. Der Arbeitsort kann im Sozialunternehmen oder bei einem anderen Arbeitgeber als externer Arbeitsplatz sein. Auch individuelle Settings im Personalverleih sind möglich.

Integrative Angebote, die mittels Kantonsbeiträgen gefördert werden sind beispielsweise: die Begleitung von Personen auf Arbeitsplätzen in gastronomischen Angeboten, Läden, Velowerkstätten, Facility Dienstleistungen, soziale Dienstleistungen, Büroservices u.v.m.

Das Angebot an solchen integrativen Angeboten ist im Kanton Basel-Stadt über die letzten Jahre ausgebaut worden und bietet eine attraktive Vielfalt. Dies zeigt sich auch daran, dass diese Angebote auch von Personen aus anderen Kantonen stark nachgefragt werden, was im Sinne der interkantonalen Zusammenarbeit (IVSE) gewollt ist.

Bei Finanzierungszuständigkeit der Sozialhilfe prüft diese grundsätzlich die Arbeitsmarktfähigkeit aller Klientinnen und Klienten mit geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen. Ist die Arbeitsmarktfähigkeit für den ersten Arbeitsmarkt nicht gegeben, aber kann sie voraussichtlich durch gezielte Massnahmen erreicht werden, so bietet die Sozialhilfe über spezialisierte Institutionen entsprechende Massnahmen an. Bei Personen, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung für den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht arbeitsmarktfähig sind und dies voraussichtlich auch nicht erlangen können, stehen diverse Arbeitsmöglichkeiten auf dem so genannten ergänzenden Arbeitsmarkt zur Verfügung (sog. «I-Job-Stellen»). Aber auch bei diesen Personen wird zusammen mit den jeweiligen Arbeitgebern periodisch geprüft, ob sich ihre Situation verbessert hat und sie in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

3. *Welchen Anpassungsbedarf (Abbau von Hemmnissen, Förderung von entsprechenden Anreizen) und Handlungsspielraum erkennt der Regierungsrat bei den kantonalen Sozialsystemen (Sozialhilfe, Behindertenhilfe, EL-Umsetzung), um die Reintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt der betroffenen Menschen zu fördern?*

Zum einen werden die Anforderungen an Arbeitnehmende auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zunehmend anspruchsvoller. In diesem Umfeld ist es ausserordentlich schwierig, für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit die Rahmenbedingungen so anzupassen, dass diese ihren Fähig-

keiten angepasste Tätigkeiten ausüben können. Während die Anpassung der Rahmenbedingungen von Arbeitgebenden für bereits bestehende Arbeitsverhältnisse (Re-Integration) noch Sinn machen kann, haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oft wenig Anreize, neue Stellen für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeiten zu schaffen.

Zum anderen liegt die Inklusion von Personen mit einer IV-Rente in der Zuständigkeit der Kantone. Aus dieser eindeutigen Zuständigkeit ergeben sich klare Handlungsspielräume. Der Kanton Basel-Stadt nutzt diese Spielräume, wie auch bei anderen Leistungen in diesem Bereich (ambulante Wohnbegleitung, Behindertenrechte, etc.) bereits sehr intensiv.

Entsprechend laufen im Kanton BS über die Abteilung Behindertenhilfe derzeit verschiedene Pilotprojekte, beispielsweise das in der Interpellation angesprochene Projekt «ABA» (ambulant begleitete Arbeit i.S.v. individuellem Job Coaching / Supported Employment für Personen mit IV-Rente), das sich in der aktuellen Phase insbesondere an Personen mit psychischen Beeinträchtigungen richtet. Ziel ist es, aus den im Projekt gewonnenen Erfahrungen bis Ende 2023 ein Konzept für eine Leistung zu entwickeln, um diese als ergänzende Regelleistung aufzunehmen. Mit dieser neuen Regelleistung soll neben den integrativen Arbeitsplätzen neu auch die direkte Anstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Ziel des Projektes ist es dabei nicht, dass Personen die IV-Berentung überwinden, sondern im Sinne der Inklusion die Teilhabe an der allgemeinen Arbeitswelt und den Arbeitsprozessen erlangen. Damit wird gleichzeitig auch die gesamte Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit im Leistungsangebot erhöht: Fördern ohne zu überfordern.

Eine automatische Anstellung im ergänzenden Arbeitsmarkt bei einem sozialen Unternehmen oder gar eine Separierung (ohne entsprechenden individuellen Bedarf) ist für Personen mit IV-Rente nicht mehr der zwingende Startpunkt in ein «Arbeitsleben mit Behinderung», sondern nur bei entsprechendem Bedarf ein mögliches Resultat. Ansonsten wird eine direkte Anstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt und damit ein Schritt in Richtung Arbeitsinklusion trotz Behinderung ermöglicht.

Dem Regierungsrat ist es wichtig, dass auch Personen mit Behinderung oder sozialer Beeinträchtigung die Möglichkeit haben sollen, in verschiedenen Sozialräumen zu agieren. Die meisten Personen sind in einer bestimmten Umgebung zu Hause, der Arbeitsort oder die Schule befinden sich an anderen Orten und die Freizeitaktivitäten spielen sich an unterschiedlichen Plätzen ab. Dabei sind auch die gesellschaftlichen Tendenzen einer stärkeren Individualisierung im Bereich der Integration von Personen mit Beeinträchtigungen relevant. Passgenaue Angebote zu finden, erfordert damit auf die Fähigkeiten und Bedarfe immer besser zugeschnittene Lösungen. Gleichzeitig erfordert das von der UN-Behindertenrechtskonvention skizzierte Zielbild einer inklusiven Gesellschaft auch einen Abbau von Hürden bei den Arbeitgebenden, um ein inklusives Arbeitsumfeld zu schaffen. Man kennt in diesem Zusammenhang zum Beispiel das Konzept des *inclusive job design*: mittels der Analyse von Arbeitsprozessen werden bestehende Jobprofile auf die Qualifikationen der Person mit Beeinträchtigung optimiert angepasst. Gleichzeitig entstehen so auch neue Jobs zum Beispiel für Personen mit Behinderung oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung. Es geht also nicht darum, die Person auf einen objektiv definierten Arbeitsplatz zu integrieren, sondern ein dem Bedarf der Person entsprechenden Platz zu entwickeln. Inclusive Job Design kann in diesem Sinne eine Antwort auf Fachkräftemangel, Überlastung bestehender Mitarbeitenden und Arbeitsinklusionsbedarf von Personen mit Beeinträchtigung sein.

Der Regierungsrat unterstützt die breitere Anwendung von bewährten und innovativen Ansätzen zum Abbau von Hürden, wie zum Beispiel das Inclusive Job Design. Dies kann mit den oben beschriebenen Pilotprojekten und der darauf aufbauenden neuen Regelleistung erfolgen.

Wichtig ist dabei zu beachten, dass die Arbeitgebenden – selbst bei einem Fachkräftemangel – keine unbegrenzte und vor allem zeitlich schnell verfügbare Aufnahmefähigkeit von Personen mit Beeinträchtigung haben. Daher können bei Bedarf und im Sinne von innovativen Ansätzen auch Arbeitsplätze mit integrativem Charakter, zum Beispiel in den Bereichen Care Arbeit, Peer

Coaching, Öffentlichkeitsarbeit, Freiwilligenarbeit bzw. ehrenamtliches Engagement und Selbstständigkeit gefördert werden. Im Sinne der anfangs erwähnten Wertetrias kann auch so eine Verbesserung der Teilhabe an der arbeitenden/arbeitsteiligen Gesellschaft ermöglicht werden.

Wenn Personen mit IV-Rente über die Arbeit ihre Leistungsfähigkeit zurückerlangen, entstehen wieder Schnittstellen zur IV, da eine Wiedereingliederung und die entsprechende Revision der IV-Rente geprüft werden sollte. Dies kann im Alltag zu Unsicherheiten bei den betroffenen Personen führen, da das Risiko einer erfolglosen Integration dann auf ihren Schultern liegen würde. Da dies eine bereits bekannte Hürde ist, bemüht sich die Behindertenhilfe des Kantons gemeinsam mit der IV-Stelle und den beratenden Institutionen um die Realisierung nachhaltiger Lösungen.

Auch das Thema der adäquaten Entlohnung kann in diesem Zusammenhang ein beidseitiges Hemmnis für die Arbeitsintegration von Menschen mit einer IV-Rente sein. Da die Wertschöpfung aus Sicht der Behindertenhilfe nicht zwingend den Hauptfokus bildet, hat der Regierungsrat in der Verordnung über den Mindestlohn festgelegt, dass Anstellungsverhältnisse, die der sozialen Integration dienen, nicht dem kantonalen Mindestlohn unterliegen (MiloV § 6). Gleichzeitig besteht bei einigen Personen die Erwartung eines Lohnes (trotz IV-Rente als Lohnersatzleistung) als Wertschätzung und Anreiz.

4. *Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Schaffung solcher Arbeitsmöglichkeiten und die Suche und Vermittlung von Arbeitskräften auch zur Stärkung der Wirtschaft zu fördern?*

Neben den bereits unter der Beantwortung von Frage 3 angesprochenen Massnahmen, die auf die Begleitung und Befähigung der Personen mit Beeinträchtigung zielen, muss am Ende insbesondere für die jeweiligen Arbeitgebenden ein Mehrwert in der Anstellung einer Person mit Beeinträchtigung entstehen. Nachhaltige Lösungen können nicht vom Wohlwollen einzelner Unternehmen abhängen. Entsprechend gilt es, die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass für die anstellenden Unternehmen ein Anreiz zur Beschäftigung besteht. Neben möglicher finanzieller Anreizsetzung ist hier insbesondere die aufklärende Kommunikation zu verstärken. Es bedarf der gezielten und konstanten Vorteilsübersetzung, um die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen. Hierzu wurden in den letzten Jahren Leitfäden für Arbeitgebende und Führungskräfte publiziert, die neben dem Arbeitgeberverband u.a. durch das Gesundheitsdepartement mitfinanziert worden sind wie auch für Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, finanziert durch das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt.

Neben so genannten Vermittlungshemmnissen sind insbesondere die bestehenden Ressourcen und das Fachwissen, das Personen mit psychischen Beeinträchtigungen mitbringen, in den Fokus zu rücken. Mit beispielsweise dem «i-Punkt»-Label und dem Basler Sozialpreis für die Wirtschaft existieren bereits öffentlichkeitssensibilisierende Instrumente, die gut mit Akteurinnen und Akteuren aus der Wirtschaft und dem sozialen Bereich vernetzt sind. Der Regierungsrat sieht hier daher keinen Bedarf an weiteren allgemeinen Aufklärungskampagnen, sondern möchte vielmehr bestehende Leistungsangebote weiterhin stärker am individuellen Bedarf ausrichten. Mittels massgeschneidertem Job Coaching, das die Bedürfnisse der Person wie auch die der aufnehmenden Arbeitgebenden berücksichtigt, gelingt die nachhaltige Integration besser.

5. *Welche weiteren Herausforderungen sieht der Regierungsrat bei den unterschiedlichen Formen der beruflichen Integration von Menschen mit Beeinträchtigungen?*

In den letzten Jahren hat der Anteil an psychischen Beeinträchtigungen bei Personen im Erwerbsalter stark zugenommen. Psychische Probleme am Arbeitsplatz äussern sich auf unterschiedliche Weise. Dauerhafte – aber auch wiederholte, kurzfristige – Arbeitsausfälle belasten die Arbeitskolleginnen und -kollegen. Ein Arbeitsplatzverlust oder eine Eingliederung kann nur erfolgreich sein,

wenn nicht nur das anstellende Unternehmen, sondern insbesondere die direkten Vorgesetzten sowie die Kolleginnen und Kollegen die Situation mittragen. Daher ist es wichtig, die direkt Beteiligten transparent zu informieren und ihnen wie auch den Vorgesetzten Weiterbildungen und Coaching zu ermöglichen.

Zudem muss bei den psychischen Beeinträchtigungen differenziert werden. Personen mit einer autistischen Störung benötigen beispielsweise eine gänzlich andere Begleitung als Personen, die an einer mittelgradigen Depression oder einer Hirnverletzung leiden. Auch andere Behinderungsarten wie beispielsweise Seh- oder Hörbehinderungen benötigen eine spezifische Begleitung, bei der externe Unterstützung möglich ist. Nicht selten treten bei einer solchen Sinnesbehinderung zusätzlich psychische Probleme auf. Entsprechend muss die Begleitung und Unterstützung individuell ausgerichtet werden und der Arbeitgeber resp. die Arbeitgeberin gut informiert sein, um die daraus entstehenden Situationen richtig deuten zu können.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es elementar ist, tragfähige Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen auf Schwankungen im Verlauf der (Re-) Integration schnell reagiert werden kann. So kann eine Sicherheit geboten werden, da nicht gleich alles in Frage gestellt wird, wenn man nicht "funktioniert" oder vereinbarte Schritte (noch) nicht gehen kann. Dies zu fördern, ist für den Regierungsrat ein grosses gesamtgesellschaftliches Anliegen. Abschliessend sei erwähnt, dass der Regierungsrat der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeberin eine Vorbildfunktion zuweist, die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dies ist explizit in der Personalpolitik verankert (§ 5 Abs. 2 Personalgesetz) und findet auch im Legislaturplan 2021 – 2025 (Massnahme 46 «Attraktiver Arbeitgeber») seinen Niederschlag.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin