



Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung

Evaluation der Massnahmen in der
Bundesverwaltung

Impressum

Bestelladresse Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione www.efk.admin.ch
Order address

Bestellnummer 1.10378.614.00221.21
Numéro de commande
Numero di ordinazione
Order number

Zusätzliche Informationen Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“
Complément d'informations E-Mail: iris.stucki@efk.admin.ch
Informazioni complementari Tel. 031 323 10 67
Further information

Originaltext Deutsch
Texte original Allemand
Testo originale Tedesco
Original text German

Zusammenfassung Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto Italiano (« L'essenziale in breve »)
Executive summary English (« Key facts »)

Abdruck Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction Authorised (please mention the source)

Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung Evaluation der Massnahmen in der Bundesverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Im Rahmen der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) wurde im Jahre 2010 ein internationales Audit zu beruflicher Integration von Menschen mit Behinderung durchgeführt. Darin sollte insbesondere auch analysiert werden, wie die öffentliche Verwaltung Massnahmen umsetzt und wie sie Barrieren eliminiert, so dass mehr Menschen mit Behinderung arbeiten können. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EKF) hat sich entschieden, am Audit teilzunehmen, obschon der Zeitpunkt aufgrund von kürzlich neu eingeführten Massnahmen in der Bundesverwaltung nicht bestmöglich war.

Die Bundesverwaltung ist mit rund 36'000 Mitarbeitenden eine der grössten Arbeitgeberinnen der Schweiz. Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3, in Kraft seit 2004) verpflichtet den Bund zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspraxis. Mit der 5. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG, SR 831.20) im Jahre 2004 wurde auch auf Seiten der Versicherung der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ wieder ins Zentrum gerückt und spezifische Massnahmen zur beruflichen Integration in den Leistungskatalog aufgenommen.

Die vorliegende Evaluation untersucht, neben einem Beschrieb zur Situation der beruflichen Integration in der Schweiz, das Programm, den Vollzug, die Leistungen und die Wirkungen der Massnahmen in der Bundesverwaltung. Das Fallbeispiel der beruflichen Integration bei den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), welche auch dem Behindertengleichstellungsgesetz untersteht, dient als Vergleich. Die Daten wurden anhand einer Dokumentenanalyse, einer schriftlichen Befragung der Personalverantwortlichen der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung sowie einer mündlichen und schriftlichen Befragung von Betroffenen erhoben. Die Evaluationsergebnisse beziehen sich auf den Stand bis Ende 2010.

Erste Massnahmen sind initiiert, aber noch nicht in ein Gesamtkonzept zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung integriert

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) bietet den Verwaltungseinheiten mit dem „Betrieblichen Case Management“ und dem „Finanziellen Anreizsystem“ in der konkreten Umsetzung zwei Massnahmen an: Das „Betriebliche Case Management“ beinhaltet die Früherkennung, die Frühintervention sowie das Case Management der Personal- und Sozialberatung (PSB). Das „Finanzielle Anreizsystem“ setzt Mittel aus dem Kredit für besondere Personalkategorien (CHF 12 Mio pro Jahr) ein, um die Beschäftigung und Anstellung von Menschen mit Behinderung auf der Seite der Arbeitgeber zu fördern. Dies ist zu begrüßen. Diese beiden Massnahmen sind jedoch noch nicht in ein Programm eingebunden, welches Ziele, Indikatoren und Ressourcen für die berufliche Integration definiert und Verantwortlichkeiten und Prozesse klärt. Der übergeordnete Rahmen wird auch in der Struktur zu wenig sichtbar, es gibt keine Stelle, bei welcher die Aufgaben und Instrumente der beruflichen Integration gebündelt werden. Im Gegensatz zur Bundesverwaltung verfügen die SBB dank der zentralisierten Strukturen über eine konzernweite Strategie mit verbindlichen Kriterien und Vorgaben - wenn auch unter dem Verzicht auf Massnahmen zur Rekrutierung von neuen Personen. Klare Grundlagen wären gerade für die

Bundesverwaltung, in welcher die berufliche Integration dezentral durch die Verwaltungseinheiten umgesetzt wird, umso wichtiger, damit eine gemeinsame Linie verfolgt werden kann.

Bei Anstellungen von Menschen mit Behinderung nimmt die Bundesverwaltung ihre Vorbildfunktion bisher nicht zufrieden stellend wahr

Bei der Sensibilität für das Thema „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ wird von über der Hälfte der Personalverantwortlichen eine Verbesserung festgestellt. Am wenigsten verändert hat sich jedoch die Situation bezüglich Chancengleichheit (Anstellungschancen, Weiterbildungschancen, Karrierechancen). Diese Meinung wird bestätigt durch die erhobenen Daten über den Bestand von Menschen mit Behinderung: Der Anteil Mitarbeitende mit Behinderung von knapp 1% (rund 300 Mitarbeitende) erachtet die EFK als eher tief. Das Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtet die Bundesverwaltung alles daran zu setzen, um Menschen mit Behinderung die gleichen Chancen wie nicht Behinderten anzubieten. Insbesondere bei den Anstellungen soll die Bundesverwaltung in dieser Hinsicht eine Vorbildfunktion einnehmen. Hier besteht Verbesserungspotential. Die Evaluation des Anreizsystems wird zeigen, inwieweit diese kürzlich eingeführte Massnahme hierfür einen Beitrag leisten kann.

Die Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV, SR 151.31) sieht vor, dass der Arbeitgeber Beauftragte für die berufliche Integration bezeichnet. In der Bundesverwaltung sind die Arbeitgeber auf Stufe Verwaltungseinheiten zu finden. Damit sich eine Veränderung einstellen kann, ist es nach Einschätzung der EFK notwendig, Integrationsbeauftragte in den jeweiligen Verwaltungseinheiten zu definieren. Vereinzelt existieren Initiativen bereits. Die Aufgaben und die Ausbildung der Integrationsbeauftragten sind jedoch in den meisten Fällen (noch) nicht definiert, was die Umsetzung von geeigneten Schritten erschwert.

Die Falllösungen sind positiv zu werten...

Bezüglich der abgeschlossenen Reintegrationen konnten gute Resultate erzielt werden, dies zeigt insbesondere der Vergleich mit den SBB: In der Mehrheit der Fälle konnten die Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung ohne Rente an die Arbeitsstelle zurückkehren. Nur in 3.7% der Fälle mussten Kündigungen ohne zusätzlichen Rentenanspruch ausgesprochen werden. Allgemein ist für die Bundesverwaltung seit 2005 ein Rückgang der Invalidisierungen zu verzeichnen.

Auch die Wirkung wird insgesamt als positiv eingeschätzt. Personen mit unterschiedlichen Leistungsbeeinträchtigungen können mehrheitlich zu ihrer vollen Zufriedenheit in den beruflichen Alltag reintegriert werden, so dass sie als gleichberechtigte Mitarbeitende anerkannt und den gestellten Anforderungen im Arbeitsprozess gerecht werden können. Nicht unerwähnt bleiben soll jedoch die damit verbundene Gefahr, die Stellen so anzupassen, dass sie vorwiegend den Anforderungen der Betroffenen dienen. Damit wird faktisch eine soziale Lösung anstelle einer beruflichen Integration umgesetzt. Neben den vergüteten Leistungen der Invalidenversicherung können solche Falllösungen zu unbezifferten Aufwänden für die Bundesverwaltung als Arbeitgeber führen. Das „Betriebliche Case Management“ und das „Finanzielle Anreizsystem“ können, wenn sie richtig genutzt werden, die Verwaltungseinheiten unterstützen, die Stellen in geeigneter Form anzupassen und leistungsbedingte Einbussen auszugleichen.

...aber die Massnahmen werden nicht einheitlich umgesetzt

Die Anwendung der Massnahmen im Rahmen des „Betrieblichen Case Managements“ deutet darauf hin, dass Unklarheiten bestehen und die Koordination mit der Invalidenversicherung nicht optimal verläuft. Es zeigt sich eine allgemeine Unsicherheit im Umgang mit geeigneten Massnahmen. Insbesondere die Früherkennung wird nicht einheitlich umgesetzt. Im Prozess der Früherkennung und Frühintervention entscheidet sich für die Betroffenen, ob und zu welchem Zeitpunkt sie von wem die richtige Unterstützung erhalten. In Fällen, in denen frühzeitig eine Lösungssuche einsetzte, wurde der Prozess häufig von den Betroffenen selber initiiert. Für mehrere Fälle ist typisch, dass die Verantwortlichen erst bei der zweiten oder gar dritten längeren Abwesenheit auf Initiative von aussen reagieren und Massnahmen ergriffen werden. Optimierungspotential besteht weiter bei der Information der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung über Ansprechpersonen und Unterstützungsmöglichkeiten.

Aus der Untersuchung lassen sich folgende Empfehlungen generieren:

Die EFK empfiehlt dem EPA ein Konzept „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ zu erstellen und zielgruppengerecht zu kommunizieren. Das Konzept soll die berufliche Integration in der Bundesverwaltung sichtbar machen und Ziele, Ressourcen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten definieren. Alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung sollten darüber informiert sein, so dass sie im Bedarfsfall wissen, an wen sie sich wenden können.

Die EFK empfiehlt dem EPA für den Bereich „Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung“ einen Zielwert für Neuanstellungen zu definieren und die finanziellen Anreize für die Verwaltungseinheiten aufzuzeigen. Als Antrieb zur Verbesserung kann ein Zielwert für Anstellungen (befristet und unbefristet) von Menschen mit Behinderung nützlich sein. Das EPA kann die Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung von Rekrutierungsmassnahmen unterstützen und damit verbundene finanzielle Aufwände und Vergütungen aufzeigen.

Die EFK empfiehlt dem EPA, dem Bundesrat im Rahmen der Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Behinderten gemäss Bundespersonalverordnung zu beantragen, dass Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheit bestimmt werden sollen. Damit die Verwaltungseinheiten als Arbeitgeber nichtdiskriminierende Rahmenbedingungen schaffen können, sind Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheit notwendig. Die Aufgaben der Integrationsbeauftragten sollten nebst der Beratung auch die Identifikation des Themas in der Verwaltungseinheit beinhalten, um Anpassungen bereits in der Planungsphase zu ermöglichen.

Die EFK empfiehlt dem EPA den „Leitfaden Betriebliches Case Management“ zu überarbeiten sowie Kader und Personalverantwortliche in dessen Anwendung zu schulen. Der Leitfaden sollte dahingehend überarbeitet werden, dass er eine Klärung bezüglich der Aufgaben und Prozesse der Invalidenversicherung (Versicherungsseite) und des EPA (Arbeitgeberseite) schafft. Dabei ist auch einer Verbesserung der Früherkennung Rechnung zu tragen. Indem der Leitfaden aufzeigt, was die jeweiligen Massnahmen bewirken können, kann der Gefahr entgegengewirkt werden, dass anstelle von tatsächlicher beruflicher Integration soziale Lösungen geschaffen werden.

Das EPA hat in der Zwischenzeit verschiedene Bundesratsbeschlüsse, welche in Zusammenhang mit der Personalstrategie stehen, vorbereitet. Für den Bereich „Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung“ wurde diesbezüglich ein Sollwert erarbeitet, welcher auch Neueinstellungen einschliesst. Das EPA ist mit den Empfehlungen einverstanden, weist jedoch darauf hin, dass die Bestimmung eines Integrationsbeauftragten auf Stufe Verwaltungseinheit in der Kompetenz der Departemente liege. Im Januar 2010 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) ein „Konzept für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen im EDI“ publiziert, welches sowohl die Definition von jährlichen Zielwerten für Neuanstellungen als auch die Bestimmung und Schulung von Integrationsbeauftragten auf Stufe Amt vorsieht.

Intégration professionnelle des personnes handicapées

Evaluation des mesures prises au sein de l'administration fédérale

L'essentiel en bref

L'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (EUROSAI) a réalisé en 2010 un audit international concernant l'intégration professionnelle des personnes handicapées. L'audit a notamment examiné de quelle manière l'administration publique met en œuvre les mesures et élimine les barrières pour permettre à davantage de personnes handicapées d'accéder à un emploi. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de participer à cet audit même si le moment n'était pas idéal à cause de l'introduction récente de nouvelles mesures dans l'administration fédérale.

Avec ses quelque 36'000 collaborateurs, l'administration fédérale compte au nombre des plus grands employeurs de Suisse. Conformément à la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand, RS 151.3, en vigueur depuis 2004), la Confédération doit adopter une politique d'engagement du personnel favorable aux personnes handicapées. En 2004, dans le cadre de la 5^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), l'AI a également réaffirmé le principe selon lequel la réadaptation prime sur la rente et a inscrit des mesures spécifiques visant l'intégration professionnelle dans le catalogue des prestations.

La présente évaluation fournit une description de la situation en matière d'intégration professionnelle en Suisse, mais elle porte aussi sur le programme, l'exécution, les prestations et les conséquences des mesures prises au sein de l'administration fédérale. Les résultats sont comparés à ceux de l'intégration professionnelle pratiquée par les Chemins de fer fédéraux (CFF), qui sont eux aussi soumis à la loi sur l'égalité pour les handicapés. L'évaluation se fonde sur une analyse de documents, sur un sondage écrit mené auprès des responsables du personnel des unités de l'administration fédérale et sur une enquête orale et écrite réalisée auprès des personnes concernées. Les résultats de l'évaluation se réfèrent à la situation à fin 2010.

Des premières mesures sont initiées, mais elles ne sont pas intégrées dans un concept global pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées

L'Office fédéral du personnel (OFPER) offre aux unités administratives un soutien pour la mise en œuvre concrète de deux mesures: premièrement, la gestion de cas concernant l'entreprise, qui comprend une détection et une intervention précoces ainsi que la gestion des cas de la Consultation sociale du personnel de l'administration fédérale (CSPers); deuxièmement, le système d'incitations financières, qui met à la disposition des employeurs des ressources provenant du crédit pour des catégories particulières de personnel (12 millions de francs par an) afin de les encourager à engager des personnes handicapées. Ces deux mesures bienvenues ne sont cependant pas encore réunies dans un programme ayant défini les objectifs, les indicateurs et les ressources pour l'intégration professionnelle et fixé les responsabilités ainsi que les processus. Le cadre général est également insuffisamment visible dans la structure, il n'y a pas de service qui regroupe les tâches et les instruments de l'intégration professionnelle. Contrairement à l'administration fédérale, les CFF disposent grâce à une structure centralisée d'une stratégie au niveau du groupe, comprenant des critères et des directives contraignants qui n'intègrent

cependant pas de mesures pour l'engagement de nouvelles personnes. Des bases clairement définies seraient d'autant plus importantes pour l'administration fédérale, dans laquelle l'intégration professionnelle est mise en œuvre de manière décentralisée par les unités administratives, qu'elles permettraient de suivre une ligne commune.

Lors de l'engagement de personnes avec un handicap, l'administration fédérale ne montre jusqu'à présent pas suffisamment l'exemple

Le domaine dans lequel plus de la moitié des responsables du personnel constatent une amélioration est celui de l'intégration professionnelle des personnes handicapées. C'est en revanche dans le domaine de l'égalité des chances (possibilités d'engagement, possibilités de perfectionnement, possibilités de faire carrière) que la situation a le moins changé. Les données sur les effectifs de personnes handicapées confirment cette constatation : la part des collaborateurs avec un handicap se situe à peine à 1% (quelque 300 collaborateurs) et le CDF considère cette proportion comme plutôt faible. La loi sur l'égalité pour les handicapés établit que l'administration fédérale doit tout mettre en œuvre pour offrir aux personnes handicapées les mêmes possibilités qu'aux personnes non handicapées. L'administration fédérale doit donc montrer l'exemple, notamment dans le cadre de sa pratique d'engagement, qui peut être améliorée. L'évaluation du système d'incitations montrera si l'introduction de cette nouvelle mesure peut apporter une contribution positive.

L'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand, RS 151.31) prévoit que l'employeur désigne des délégués à l'intégration professionnelle. Au sein de l'administration fédérale, les employeurs se situent au niveau des unités administratives. Pour qu'un changement puisse avoir lieu, il faut donc nommer des délégués à l'intégration dans chaque unité administrative. Certaines initiatives individuelles ont déjà vu le jour. Dans la plupart des cas, les tâches et la formation des délégués à l'intégration n'ont cependant pas (encore) été définies, rendant ainsi plus difficile la mise en œuvre des étapes appropriées.

Les solutions sont bonnes...

Concernant les cas de réintégration résolus, les résultats sont satisfaisants, notamment en comparaison avec les CFF : dans la plupart des cas, les collaborateurs ont pu reprendre leur poste au sein de l'administration fédérale sans percevoir de rente. Dans 3,7% des cas seulement, les contrats ont dû être résiliés sans versement de rente. De manière générale, l'administration fédérale a vu le nombre de cas d'invalidité reculer depuis 2005.

La résolution des cas a eu dans l'ensemble des effets positifs. Des personnes souffrant de différents handicaps peuvent, pour la plupart à leur grande satisfaction, réintégrer la vie professionnelle. Elles sont ainsi reconnues comme des collaborateurs égaux aux personnes non handicapées et peuvent répondre aux exigences requises par l'organisation du travail. Il convient cependant de mentionner que les postes risquent d'être aménagés de manière à répondre aux besoins des personnes concernées. Ceci correspond dès lors en réalité à une solution sociale et non à une intégration professionnelle. S'ajoutant aux prestations remboursées par l'AI, de telles solutions peuvent entraîner des charges importantes pour l'administration fédérale en tant qu'employeur. La gestion des cas et le système d'incitations financières peuvent, lorsqu'ils sont

bien utilisés, soutenir les unités administratives pour adapter les postes de manière appropriée et compenser les pertes liées aux prestations.

... mais les mesures ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme

L'application des mesures indique que certains aspects manquent de clarté et que la coordination avec l'assurance-invalidité n'est pas optimale. Une incertitude générale règne quant à l'utilisation des mesures appropriées. La détection précoce notamment n'est pas mise en œuvre de manière uniforme. Les processus de détection et d'intervention précoces permettent de définir si, à quel moment, et de qui les personnes concernées reçoivent le soutien adéquat. Dans les cas pour lesquels une recherche de solution a commencé relativement tôt, le processus a souvent été lancé par la personne concernée elle-même. Dans plusieurs cas, les responsables ont réagi et pris des mesures seulement lors de la deuxième, voire même de la troisième absence de longue durée, de surcroît à l'initiative d'un tiers. L'information au personnel de l'administration fédérale sur les interlocuteurs et les possibilités de soutien peut être encore améliorée.

Sur la base des résultats de l'évaluation, les recommandations suivantes ont été formulées :

Le CDF recommande à l'OFPER d'élaborer un concept pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées et de communiquer en fonction des groupes cibles. Le concept doit rendre visible l'intégration professionnelle dans l'administration fédérale et définir les objectifs, les ressources, les compétences et les responsabilités en la matière. Tous les collaborateurs de l'administration fédérale doivent être informés afin de savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de besoin.

Concernant l'égalité des chances offertes aux personnes handicapées, le CDF recommande à l'OFPER de fixer une valeur cible pour les futurs engagements et de montrer aux unités administratives quelles sont les incitations financières dont elles disposent. Une valeur cible pour les engagements (de durée limitée ou non) des personnes handicapées peut susciter des améliorations. L'OFPER peut soutenir les unités administratives dans la mise en œuvre des mesures de recrutement et mettre ainsi en évidence les charges financières et les indemnités que celles-ci engendrent.

Le CDF recommande à l'OFPER de proposer au Conseil fédéral, dans le cadre des directives concernant l'emploi et l'intégration des personnes handicapées dans l'administration fédérale, conformément à l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, de nommer les délégués à l'intégration à l'échelon de l'unité administrative. Pour que les unités administratives puissent créer des conditions cadres non discriminatoires, des délégués à l'intégration sont nécessaires à leur niveau. Ces délégués ont des tâches de conseil, mais ils sont aussi chargés d'identifier le problème au sein de l'unité administrative afin que des modifications soient possibles déjà lors de la phase de planification.

Le CDF recommande à l'OFPER de revoir le guide sur la gestion des cas concernant l'entreprise et de former les cadres et les responsables du personnel à son application. Le guide devrait comprendre une définition claire des tâches et des processus de l'assurance-invalidité (point de vue de l'assurance) et de l'OFPER (point de vue de l'employeur). Il doit aussi tenir compte de la nécessité d'améliorer la détection précoce. Dans la mesure où le guide montre

les effets de chaque mesure, le risque que des solutions sociales viennent remplacer une véritable intégration professionnelle peut être évité.

L'OFPER a entre-temps préparé diverses décisions pour le Conseil fédéral qui concernent la stratégie du personnel. Dans le domaine de l'égalité des chances pour les personnes handicapées, un objectif incluant les nouveaux engagements a été introduit. L'OFPER est d'accord avec les recommandations, mais fait remarquer que la nomination de délégués à l'intégration au niveau de l'unité administrative est de la compétence des départements. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a publié en janvier 2010 un concept pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Ce concept prévoit la définition de valeurs cibles annuelles pour de nouveaux engagements de même que la nomination et la formation de délégués à l'intégration au niveau des offices.

Texte original en allemand

Integrazione professionale dei disabili

Valutazione dei provvedimenti nell'Amministrazione federale

L'essenziale in breve

Una verifica a livello internazionale concernente l'integrazione professionale dei disabili, è stata eseguita nel 2010 nel quadro dell' European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI). Nell'ambito della verifica si è analizzato in particolare anche il modo in cui l'amministrazione pubblica attua i provvedimenti ed elimina le barriere per offrire maggiori possibilità di lavoro ai disabili. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di partecipare ai lavori, anche se il momento non era ideale in quanto delle nuove misure sono state introdotte recentemente nell'Amministrazione federale.

Con circa 36'000 collaboratori, l'Amministrazione federale è uno dei principali datori di lavoro in Svizzera. La legge sui disabili in vigore dal 2004 (LDis – RS 151.3) obbliga la Confederazione ad adottare una prassi di assunzione favorevole ai disabili. Nel 2004, con la 5ª revisione della legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI – RS 831.20), anche l'AI ha posto nuovamente l'accento sul principio della «priorità dell'integrazione sulla rendita» e inserito nel catalogo delle prestazioni provvedimenti specifici a favore dell'integrazione professionale.

Nella presente valutazione si fornisce una descrizione della situazione relativa all'integrazione professionale in Svizzera e si esaminano il programma, l'esecuzione, le prestazioni e gli effetti dei provvedimenti nell'Amministrazione federale. Si è proceduto ad un confronto con la situazione nelle Ferrovie federali svizzere (FFS), anch'esse assoggettate alla legge sui disabili. I dati sono stati rilevati sulla base di un'analisi dei documenti, di un'inchiesta scritta condotta tra i responsabili del personale delle unità amministrative della Confederazione come pure di un'inchiesta orale e scritta effettuata tra le persone interessate. I risultati della valutazione si riferiscono a fine 2010.

I primi provvedimenti sono stati introdotti ma non ancora integrati in un concetto globale per l'integrazione professionale delle persone disabili

L'Ufficio federale del personale (UFPER) offre alle unità amministrative due provvedimenti per l'attuazione concreta: Il «Case Management aziendale» comprende l'individuazione tempestiva, l'intervento tempestivo nonché il Case Management della Consulenza sociale per il personale federale (CSPers). Il «sistema di incentivi finanziari» impiega le risorse provenienti dal credito per le categorie speciali di personale (12 milioni di franchi all'anno) per incoraggiare i datori di lavoro a favorire l'occupazione e l'impiego dei disabili. Il CDF saluta questi due provvedimenti. Entrambi questi provvedimenti non sono ancora integrati in un programma che definisca gli obiettivi, gli indicatori e le risorse per l'integrazione professionale e che stabilisca le responsabilità e i processi. Il quadro generale non è molto chiaro, nemmeno nella struttura; non esiste un servizio che raggruppi i compiti e gli strumenti dell'integrazione professionale. A differenza dell'Amministrazione federale, le FFS - grazie alle strutture centralizzate - dispongono di una strategia a livello di gruppo che comprende criteri e direttive vincolanti, anche se rinunciano ai provvedimenti per il reclutamento di nuove persone. Per l'Amministrazione federale, in cui l'integrazione professionale è attuata a livello decentralizzato dalle unità amministrative, sarebbe particolarmente importante disporre di basi chiare che le consentano di perseguire una linea comune.

Per quanto riguarda l'impiego di persone disabili, l'Amministrazione federale non svolge fino ad oggi e in maniera soddisfacente, il suo ruolo di modello.

Più della metà dei responsabili del personale constata un miglioramento unicamente in relazione alla sensibilità per il tema dell'«integrazione professionale dei disabili». Tuttavia, la situazione è rimasta praticamente immutata nell'ambito delle pari opportunità (opportunità di assunzione, di perfezionamento e di carriera). I dati rilevati sul numero dei disabili lo confermano: con una quota di collaboratori disabili pari a quasi l'1% (circa 300 collaboratori), questa percentuale è considerata come piuttosto bassa dal CDF. La legge sui disabili sancisce che l'Amministrazione federale si adoperi con ogni mezzo a sua disposizione per garantire ai disabili pari opportunità. Essa deve fungere da esempio in particolare in occasione dell'assunzione di personale. A tale riguardo sussiste un potenziale di miglioramento. La valutazione del sistema di incentivi finanziari mostrerà come, questo provvedimento introdotto recentemente, possa contribuire

L'ordinanza sui disabili prevede che il datore di lavoro designi un delegato all'integrazione professionale dei disabili. Nell'Amministrazione federale i datori di lavoro si trovano a livello di unità amministrative. Per determinare un cambiamento, è necessario definire nelle varie unità amministrative i delegati all'integrazione professionale dei disabili. Esistono già singole iniziative. Nella maggior parte dei casi, però, i compiti e la formazione dei delegati all'integrazione non sono (ancora) definiti e ciò rende difficile intraprendere i passi opportuni.

Le soluzioni concernenti i casi singoli sono buone...

Se si considera il numero di reintegrazioni riuscite, i risultati sono buoni, soprattutto nel confronto con le FFS: nella maggior parte dei casi i collaboratori sono potuti ritornare al proprio posto di lavoro nell'Amministrazione federale senza percepire una rendita. Unicamente nel 3,7 per cento dei casi si è dovuto sciogliere il rapporto di lavoro senza versare una rendita. In generale, dal 2005 l'Amministrazione federale registra una diminuzione dei casi di invalidità.

Anche gli effetti sono valutati nel complesso positivamente. Le persone che presentano vari gradi di disabilità possono essere reintegrate, la maggior parte di esse con loro piena soddisfazione, nella vita lavorativa; sono riconosciute come collaboratori a pari diritti e sono in grado di soddisfare le esigenze richieste nel processo di lavoro. Occorre tuttavia menzionare il rischio che ne consegue, ovvero di adeguare i posti di lavoro in modo che rispondano prevalentemente alle esigenze delle persone interessate. Così facendo si adotta di fatto una soluzione sociale invece di garantire l'integrazione professionale. Aggiunte alle prestazioni rimborsate dall'assicurazione per l'invalidità, tali soluzioni possono comportare oneri non quantificabili per l'Amministrazione federale in quanto datore di lavoro. Il Case Management e il sistema di incentivi finanziari, se utilizzati correttamente, sostengono le unità amministrative nell'adeguare in maniera appropriata i posti di lavoro e nel compensare le perdite dovute alla capacità produttiva ridotta.

... ma i provvedimenti non sono attuati in modo uniforme

Nell'applicazione dei provvedimenti nel Case Management aziendale si nota che sussistono incertezze e che la coordinazione con l'assicurazione per l'invalidità non è ottimale. Si constata un'incertezza generale nell'attuare i provvedimenti adeguati. In particolare, l'individuazione tempestiva non avviene in modo uniforme. Nel processo dell'individuazione e dell'intervento

tempestivo si decide se, quando e da chi le persone interessate ricevono il sostegno adeguato. Nei casi in cui si è cercata una soluzione per tempo, il processo è stato spesso avviato dalle stesse persone interessate. In molti casi i responsabili reagiscono e adottano provvedimenti soltanto dopo la seconda o addirittura la terza lunga assenza e su iniziativa di una terza persona. Un potenziale di ottimizzazione si individua anche a livello di informazione dei collaboratori dell'Amministrazione federale circa le persone di contatto e le possibilità di sostegno.

La valutazione permette di formulare le seguenti raccomandazioni:

Il CDF raccomanda all'UFPER di elaborare un piano per l'«integrazione professionale dei disabili» e di comunicarlo in funzione dei destinatari. Il piano deve presentare l'integrazione professionale nell'Amministrazione federale e definire gli obiettivi, le risorse, le competenze e le responsabilità. Tutti i collaboratori della Confederazione dovrebbero esserne a conoscenza in modo da sapere a chi rivolgersi in caso di necessità.

Nell'ambito delle «pari opportunità dei disabili», il CDF raccomanda all'UFPER di definire un obiettivo per le future assunzioni e di illustrare gli incentivi finanziari per le unità amministrative. Definire un obiettivo per le assunzioni (di durata determinata e indeterminata) dei disabili può servire da incentivo per migliorare la situazione. L'UFPER può sostenere le unità amministrative nell'attuazione dei provvedimenti relativi al reclutamento e illustrare gli oneri finanziari e le indennità che ne derivano.

Il CDF raccomanda all'UFPER di proporre al Consiglio federale, nel quadro delle direttive concernenti l'impiego e l'integrazione di disabili ai sensi dell'ordinanza sul personale federale, di nominare a livello di unità amministrativa i delegati all'integrazione dei disabili. Affinché le unità amministrative possano creare condizioni quadro non discriminatorie, è necessario disporre di delegati all'integrazione dei disabili a livello di unità amministrativa. I compiti dei delegati dovrebbero comprendere oltre alla consulenza, l'identificazione del tema nell'unità amministrativa per consentire di effettuare adeguamenti già nella fase di pianificazione.

Il CDF raccomanda all'UFPER di rielaborare la guida «Case Management aziendale» e di formare i quadri e i responsabili del personale per quanto riguarda l'impiego di quest'ultima. La guida dovrebbe essere rielaborata in modo da fare chiarezza sui compiti e sui processi dell'assicurazione per l'invalidità (nell'ottica dell'assicurazione) e dell'UFPER (nell'ottica del datore di lavoro). Occorre anche tenere conto della necessità di migliorare l'individuazione tempestiva. La guida dovrebbe illustrare i possibili effetti dei singoli provvedimenti al fine di contrastare il rischio di cercare soluzioni sociali anziché favorire l'effettiva integrazione professionale.

L'UFPER ha preparato nel frattempo diversi Decreti del Consiglio federale che riguardano la strategia per il personale. Per il settore "pari opportunità per le persone disabili" è stato sviluppato a questo proposito un valore regolamentare, che include anche nuove assunzioni. L'UFPER approva le raccomandazioni del CDF, ma rileva che il disposto di avere un delegato all'integrazione a livello di unità amministrativa è di competenza dei dipartimenti. Nel gennaio 2010, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha pubblicato un concetto per l'integrazione professionale dei disabili nel DFI. Questo concetto prevede la definizione di obiettivi annuali di nuove assunzioni



come pure la messa a disposizione e l'istruzione di delegati all'integrazione a livello di ogni ufficio federale.

Testo originale in tedesco

Professional integration of persons with disabilities

Evaluation of the measures applied within the Federal Administration

Key facts

In 2010, an international audit on the professional integration of persons with disabilities, under the aegis of the European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) was conducted. One of the main objectives was to study how the public sector implements the various measures at its disposal and removes barriers to allow a greater number of disabled people to work. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) decided to participate in this audit, although, due to some measures recently implemented at the Federal Administration, timing was suboptimal.

The Federal Administration, with some 36,000 people on its payroll, is one of Switzerland's biggest employers. Under the Disability Discrimination Act (SR 151.3, in effect since 2004), the Confederation is required to offer equal employment opportunities to the disabled. With the fifth revision of the Invalidity Insurance Act (SR 831.20) in 2004, the emphasis was placed on rehabilitation rather than disability benefits, also in terms of insurance, and specific measures for professional reintegration were added to the list of services covered.

As well as describing the status of professional integration in Switzerland, this evaluation also looks at the programme, implementation, outputs and effects of the various measures within the Federal Administration. A comparison is made with the situation of professional integration at the Swiss Federal Railways, which is also subject to the Disability Discrimination Act. The data was obtained by a document analysis and by means of a written questionnaire sent to the HR Managers of the administrative units of the Federal Administration as well as interviews and written surveys of those directly concerned. The results of the evaluation refer to the situation as it stood at the end of 2010.

First measures have been initiated but not yet incorporated into an overall plan for the professional integration of persons with disabilities

The Federal Office of Personnel (FOPER) offers the administrative units two instruments for concrete implementation of the legislation. The first of these is operational case management, which comprises early detection and early intervention as well as the case management of the Federal Administration's personnel and social counselling service. The other measure available is a system of financial incentives, which allocates funds earmarked for special personnel categories (CHF 12 million a year) to encourage employers to occupy and hire individuals with disabilities. This deserves a positive mention. However, these two measures are not yet incorporated into a programme that defines the objectives, indicators and resources for professional integration and clarifies the responsibilities and processes. Furthermore, the overall framework is vague, with no individual office or body combining the tasks and instruments of professional integration. Due to its centralised structures, the Swiss Federal Railways, unlike the Federal Administration, has a group-wide strategy with mandatory criteria and requirements – albeit without measures towards recruiting new persons. The fact that professional integration in the Federal Administration is a decentralised task assigned to the administrative units makes it all the more important to have a uniform set of guidelines.

So far, the Federal Administration does not set an adequate example with regard to the employment of individuals with disabilities

As regards awareness of the “professional integration of disabled people”, more than half of the HR managers surveyed saw any improvement. The conditions said to have changed the least were those regarding equal opportunities (employment, advanced training and promotion opportunities). These findings are corroborated by the actual figures on the number of disabled employees: The share of disabled employees amounting to barely 1% (around 300 employees) is considered rather low by the SFAO. Under the Disability Discrimination Act, the Federal Administration is supposed to do all in its power to offer equal opportunities for the disabled. The Federal Administration should serve as a role model in this respect, particularly in its recruitment policy. There is thus room for improvement here.

The Disability Discrimination Ordinance provides for the appointment of professional integration officers by the employer. Within the Federal Administration, the employers are the individual administrative units. If the situation is to improve, therefore, integration officers need be assigned within the individual administrative units. A number of isolated initiatives exist already. In most cases, however, the mission and the qualifications of such integration officers have not (yet) been defined, making it difficult to take appropriate steps. The evaluation of the benefit system will show to what degree this recently implemented measure can contribute to this.

Individual case solutions are commendable...

Compared with the Swiss Federal Railways, the results of reintegration efforts made to date are good, with Federal Administration staff returning to work without a pension in most cases. Only 3.7% of cases required termination of employment without any additional pension claims. As a general trend, the number of Federal Administration employees receiving disability benefits has fallen since 2005.

In addition, the outcome is regarded as positive overall. The majority of persons with varying degrees of impaired health are reintegrated into the workplace, to their complete satisfaction, recognised as having equal rights and fulfilling the requirements of the job. It should be mentioned, however, that there is a risk of jobs being adapted to more or less meet an individual's requirements; this is actually more of a social solution than a professional integration measure. Apart from the benefits paid through Invalidity Insurance, such case solutions can generate unspecified expenses for the Federal Administration as an employer. Case management and the financial incentive system, if put to use correctly, can help the administrative units adapt the relevant positions appropriately and offset any losses in performance.

... but the measures are not being applied uniformly

Implementation of the measures within the framework of the operational case management has revealed that certain aspects remain unclear and that coordination with Invalidity Insurance is not as smooth as it could be. There is a general sense of uncertainty regarding the use of appropriate measures. Early detection, in particular, is not applied consistently. For the individual concerned, the process of early detection and early intervention determines whether and when they receive the right type of support and from whom. In those cases in which a solution was sought at an early

stage, the process was frequently initiated by the individual themselves. More typically, in many cases, it is only after the second or even third extended period of absence that managers react, at someone else's initiative, and start to take measures. There is further potential for improvement in informing staff of the Federal Administration of the persons to contact and the various support possibilities available.

The recommendations drawn from this audit are as follows:

The SFAO recommends that FOPER formulate a plan for the professional integration of persons with disabilities and communicate this appropriately to the various target groups.

This plan should outline the concept of professional integration within the Federal Administration and define the objectives, resources, competencies and responsibilities. All Federal Administration employees should be informed of this so that they know whom to contact whenever necessary.

The SFAO recommends that FOPER set a hiring target with regard to equal opportunities for the disabled and demonstrate the financial incentives for the administrative units. A target figure for the hiring of persons with a disability (whether in permanent or temporary posts) may prove useful in encouraging improvement. FOPER can assist the administrative units in implementing recruitment measures and point out the associated financial costs and compensation.

The SFAO recommends that FOPER call upon the Federal Council, within the context of the rules on the employment and integration of persons with disabilities in the Federal Personnel Ordinance, to require that integration officers be appointed on the level of administrative units. Integration officers are needed on the level of administrative units if these are to be able to create non-discriminatory framework conditions as an employer. Apart from their advisory role, such integration officers should also be responsible for highlighting the issue in the administrative unit so that adjustments can be made as early as the planning stage.

The SFAO recommends that FOPER revise the “Guide to operational case management” and train managerial staff and HR managers in its application. The Guide should be revised so as to clarify the tasks and processes involved in Invalidity Insurance (with regard to the insurer) and FOPER (with regard to the employer). This should also include efforts to improve the early detection mechanism. In demonstrating what the various measures can achieve, the Guide can counteract the risk of social solutions being created as opposed to actual professional integration.

Meanwhile, FOPER has prepared several Federal Council Decrees towards a human resources strategy. In the area of “equal opportunities for disabled persons”, a setpoint value including new hires has been established. FOPER agrees with the recommendations but points out that the appointment of an integration delegate on the level of the administrative units lies in the responsibility of the Federal Ministries. In January 2010, the Ministry of Home Affairs (FDHA) published a concept for the professional integration of disabled persons within the FDHA providing for annual target figure for new hires as well as the appointment and training of integration delegates on the level of the administrative units.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Was heisst Behinderung?	4
1.3	Evaluationszweck und -gegenstände	6
1.4	Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung	6
1.5	Vorgehen	7
1.6	Beschränkungen der Evaluation	9
2	Generelle Angaben zur Situation in der Schweiz	10
2.1	Gesetzlicher Auftrag zur beruflichen Integration	10
2.2	System der beruflichen Integration in der Schweiz	12
2.3	Statistische Kennwerte	16
3	Politische Ziele und Massnahmen zur beruflichen Integration in der Bundesverwaltung	18
3.1	Ziele des Invalidenversicherungsgesetz (IVG) für die Bundesverwaltung	18
3.2	Ziele des Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) für die Bundesverwaltung	19
3.3	Massnahmen der Bundesverwaltung	20
3.4	Akteure der beruflichen Integration in der Bundesverwaltung	23
3.5	Konzept der beruflichen Integration bei den SBB	25
3.6	Bewertung des Programms: Erste Massnahmen sind initiiert, aber noch nicht in ein Konzept zur beruflichen Integration integriert	27
4	Vollzug der Massnahmen	28
4.1	Rahmenbedingungen in den Verwaltungseinheiten	28
4.2	Früherkennung und Frühintervention	30
4.3	Anwendung der Massnahmen in der Bundesverwaltung	33
4.4	Anwendung der Massnahmen bei den SBB	35
4.5	Bewertung des Vollzugs: Die berufliche Integration wird nicht einheitlich umgesetzt	35
5	Leistungen der beruflichen Integration	37
5.1	Falllösungen und Neuanstellungen in der Bundesverwaltung	37
5.2	Hindernisse und Erfolgsfaktoren in der beruflichen Integration	38
5.3	Falllösungen bei den SBB	40

5.4	Bewertung der Leistungen: Die Falllösungen sind gut, die Anzahl Mitarbeitende mit Behinderung eher tief	41
6	Wirkung der Massnahmen	43
6.1	Einschätzung der Wirkung der Massnahmen	43
6.2	Bewertung der Wirkung: Die Betroffenen werten ihre berufliche Integration als Erfolg	45
7	Schlussfolgerungen	46
7.1	Zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen der Evaluation	46
7.2	Analyse der Ergebnisse	47
8	Empfehlungen der EFK	50
9	Geplante oder inzwischen umgesetzte Massnahmen	52
Anhang 1: Rechtsgrundlagen		53
Anhang 2: Bibliographie		54
Anhang 3: Gesprächspartner		57
Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis		58
Anhang 5: EUROSAI Framework		59
Anhang 6: Wirkungsmodell berufliche Integration Bundesverwaltung		60
Anhang 7: Detailfragen		61
Anhang 8: Fragebogen		63
Anhang 9: Empfehlungsübersicht mit Stellungnahme des EPA		72

Zusatzdokument

Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG / evaluanda (2010): Evaluation «Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung in die Bundesverwaltung» - Modul 4 «Interviews mit Betroffenen». Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Jürg Guggisberg, Therese Egger, Iris Graf, Denise Stocker (BASS AG); Jérôme Mabillard, Eric Zellweger (evaluanda). Bern, 1. November 2010.

Publiziert auf www.buerobass.ch

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht über die Module	7
Tabelle 2: Ausgaben der IV im Bereich berufliche Integration	14
Tabelle 3: Menschen mit Behinderung in erwerbsfähigem Alter 2005-2009	17
Tabelle 4: Verhältnis erwerbsfähige Menschen mit Behinderung zur Gesamtbevölkerung	17
Tabelle 5: Anzahl Menschen mit Behinderung nach Arbeitssektor	17
Tabelle 6: Mittelzuteilung für die berufliche Integration	22
Tabelle 7: Mitarbeitende mit Behinderung in der Bundesverwaltung	38
Tabelle 8: IV-Fälle beim Bundespersonal (inkl. ETH-Bereich)	42

Abbildungen

Abbildung 1: Behindertengleichstellung im Vergleich zu 2004	30
Abbildung 2: Information über die Massnahmen zur beruflichen Integration	32
Abbildung 3: Beurteilung der Information und der Frühintervention	32
Abbildung 4: Anwendung der Massnahmen	33
Abbildung 5: Übersicht Falllösungen 2008 / 2009	37
Abbildung 6: Falllösungen SBB und Bundesverwaltung	41
Abbildung 7: Beurteilung der Wirkung der beruflichen Integration durch Betroffene	43
Abbildung 8: Einschätzung der Wirkung durch die Personalverantwortlichen	45

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) wurde im Jahre 2010 ein internationales Audit „Programmes / Measures Aimed at Increasing the Employment of Disabled Persons“ durchgeführt. Der Zweck des Audits war es, die Wirkungen von ausgewählten Massnahmen, welche die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung zum Ziel haben, zu beurteilen. Dabei sollte insbesondere auch analysiert werden, inwiefern die öffentliche Verwaltung die Massnahmen umsetzt und wie sie Barrieren eliminiert, so dass mehr Menschen mit Behinderung arbeiten können. Obschon der Zeitpunkt der Evaluation aufgrund von kürzlich neu eingeführten Massnahmen nicht bestmöglich war, hat die Direktion der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) entschieden, am internationalen Audit teilzunehmen und das Thema „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ in ihr Jahresprogramm 2010 aufzunehmen, unter anderem auch, weil die Bundesverwaltung mit rund 36'000 Mitarbeitenden eine der wichtigsten Arbeitgeberinnen in der Schweiz ist.

Vom 13.-15. Januar 2010 fand ein erstes EUROSAI-Treffen statt, an welchem die grundlegende Ausrichtung des Audits vereinbart wurde. Die groben Fragestellungen, welche dem Audit zugrundeliegen, wurden am 2. März 2010 mit dem „Framework of the Cooperative Audit of Programmes / Measures Aimed at Increasing the Employment of Disabled Persons“ verabschiedet (vgl. Anhang 5). Am 17. September 2010 fand ein zweites Treffen statt, an welchem die Zwischenergebnisse präsentiert und die Struktur des Berichtes festgelegt wurden. Der „Joint Report“ des EUROSAI-Audits wird im April 2011 vorliegen (www.eurosai.org).

Die vorliegende Evaluation stützt sich auf die Grundlage des Frameworks des EUROSAI-Audits.

1.2 Was heisst Behinderung?

Die Behindertenpolitik ist stark geprägt durch die entsprechenden theoretischen Entwicklungen. Der Paradigmawechsel vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung wirkte sich auch auf die Ausgestaltung von politischen Massnahmen aus. Aktuell stehen Massnahmen im Zentrum, welche nicht mehr einseitig am Individuum anknüpfen, sondern den sozialen Kontext miteinbeziehen. Die Modelle beeinflussen auch die Definitionen von Behinderung, wie die nachfolgenden Kapitel zeigen.

1.2.1 Modelle der Behinderung

Medizinisches Modell der Behinderung: Das medizinische Modell stammt aus dem 19. Jahrhundert. Es wird auch individuelles Modell genannt, denn es versteht die Behinderung als individuelles Problem, das von einem Gesundheitsschaden verursacht wird und auf das Individuum zugeschnittene Massnahmen erfordert, «um die geschädigten biologischen Funktionen der betroffenen Person wiederherzustellen oder zu kompensieren» (BFS 2009:5). Beim medizinischen Modell steht also der individuelle Grad einer Schädigung im Vordergrund. Die Menschen mit Behinderung werden als hilfeabhängig klassiert und die berufliche Integration erfolgt über die Anpassung des Individuums an den Arbeitsplatz. Diese Sichtweise gilt als überholt, ist jedoch im öffentlichen Verständnis immer noch verbreitet (Pärli et al. 2009:9). Massnahmen, welche sich am medizinischen Modell orientieren, setzen im Allgemeinen auf Förderung in Sondereinrichtungen

und individuell ausgerichtete Leistungen (Pärli et al. 2009:20). Das medizinische Modell orientiert sich an der Frage: Kann das Individuum die erwartete soziale Rolle einnehmen oder nicht? Dahinter liegt eine Versicherungslogik; indem die Gesellschaft das Individuum mit kompensatorischen Massnahmen unterstützt, tritt sie als Lösung des Problems auf, anstatt dass sie als Akteurin soziale Chancen verteilt und somit das Problem der Ausgrenzung gar nicht erst schafft (Hollenweger 2006:53). Hier setzt das soziale Modell an.

Soziales Modell der Behinderung: Ausgelöst durch die Behindertenbewegungen der USA in den 70er Jahren hat sich das soziale Modell in den Sozialwissenschaften durchgesetzt. Die „Disability Studies“ begreifen Behinderung als soziales Konstrukt, welches durch ausgrenzende gesellschaftliche Bedingungen entsteht. Das soziale Modell richtet den Fokus also auf die Beeinträchtigung einer Person durch ihr soziales Umfeld (Pärli et al. 2009:9f). Behinderung wird erfahren durch Beeinträchtigungen, seien dies individuelle Vorurteile, Diskriminierungen, unzugängliche Gebäude oder Verkehrsmittel. Es liegt demnach an der Gesellschaft, dass Menschen sich nicht mehr ‚behindert‘ fühlen. Ein passendes soziales Umfeld wird es einem Menschen ermöglichen, auf seine Art den Aktivitäten des Alltagslebens nachzugehen (BFS 2009:6). Die berufliche Integration erfolgt im sozialen Modell also über den Abbau von Barrieren. Eine Politik, welche sich am sozialen Modell orientiert, konzentriert sich auf die Ermittlung von behindernden Situationen. Massnahmen können deshalb so festgelegt werden, dass auf eine Definition von Behinderung verzichtet werden kann. Die ausreichenden Vorkehrungen in Bezug auf die Arbeitsumgebung stehen im Vordergrund (Pärli et al. 2009:18).

In der Behindertenpädagogik zeigt sich der Perspektivenwechsel zum sozialen Modell im Paradigma der Inklusion, welches den Begriff der Integration ablöst. Untermauert wird die Diskussion um die Inklusion durch die Tatsache, dass die Integrationsbewegungen sich zwar politisch durchgesetzt haben, die Verpflichtung der Bereitstellung gesellschaftlicher Leistungen jedoch weiterhin fehlt (Dederich et al. 2006:7). Inklusion stammt von *includere* (einschliessen) und deutet damit auf eine Gesellschaft, in der jeder Mensch das Recht hat, als vollwertiges und gleichberechtigtes Mitglied anerkannt zu werden. Mit dieser Anerkennung geht das Recht auf Selbstbestimmung und Partizipation am gesellschaftlichen Leben einher (Theunissen/Schwab 2009:17f). Inklusion bezieht sich also auf die Veränderungen der Umwelt, welche notwendig sind, damit Menschen gar nicht erst ausgegrenzt werden müssen (Hollenweger 2006:57). In Bezug auf den Bereich der Arbeit heisst Inklusion, dass die Betroffenen keine fördernden Massnahmen in Sondereinrichtungen erhalten, sondern dass sie im ersten Arbeitsmarkt partizipieren können (Theunissen/Schwab 2009:13ff). Anders gesagt, anstelle einer sozialen Integration soll eine tatsächliche berufliche Gleichstellung stattfinden.

1.2.2 Definition Menschen mit Behinderung

Während sich vorgängige Definitionen auf das medizinische Modell stützten, beinhalten die Definitionen seit den 80er Jahren, initiiert durch die Arbeiten der WHO zur Klassifikation der Behinderung, Anteile beider Modelle im Sinne einer Synthese (medizinisch-sozialer Ansatz) und verstehen damit Behinderung als das Ergebnis von gesundheitlichen Einschränkungen und persönlichen oder Kontextfaktoren (Gärtner/Flückiger 2005:159). Dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG SR 151.3, in Kraft seit 2004) liegt ebenfalls ein medizinisch-sozialer Ansatz zugrunde: Es definiert Menschen mit Behinderung als Personen, denen es «eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung

erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben» (Art. 2 Abs. 1 BehiG). Mit dieser Definition wurde in der vorliegenden Evaluation gearbeitet.

Unter einer erfolgreichen beruflichen Integration verstehen wir in dieser Evaluation, dass Personen mit Behinderung zufrieden stellend am Arbeitsprozess teilnehmen, den beruflichen Anforderungen gerecht werden können und im Team als gleichwertige Mitarbeitende anerkannt sind, unabhängig davon, ob die Betroffenen weiterbeschäftigt, resp. reintegriert oder neu angestellt worden sind.

1.3 Evaluationszweck und -gegenstände

Der Zweck der Evaluation ist es, Auskunft darüber geben, wie die berufliche Integration in der Bundesverwaltung vor dem Hintergrund des Behindertengleichstellungsgesetzes umgesetzt wird. Damit sollen auch ein Beitrag zur Transparenz geleistet und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Gegenstände der Evaluation sind das Programm, der Vollzug und die Massnahmen zur beruflichen Integration in der Bundesverwaltung. Weiter wurden auch Hinweise zur Wirkung erhoben.

Da der Vollzug der Bundespolitik im Rahmen der beruflichen Integration weitgehend den Verwaltungseinheiten anvertraut wird (vgl. auch Art. 19 Bundespersonalverordnung, BPV, SR 172.220.111.3), sind zwei Ebenen an der Politikumsetzung beteiligt: Die Massnahmen werden zwar durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) konzipiert und angeboten, die Verantwortung für die Umsetzung liegt jedoch bei den Verwaltungseinheiten selber. Um zu überprüfen, inwiefern die Massnahmen einheitlich umgesetzt werden, wurden alle Verwaltungseinheiten, welche von den zentralen Massnahmen der Bundesverwaltung profitieren können, in die Evaluation eingeschlossen (zentrale Verwaltungseinheiten und dezentrale Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit nach Art. 1 Abs. 1 BPV sowie die Parlamentsdienste, das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht). Das evaluationsleitende Wirkungsmodell findet sich im Anhang 6.

Das Fallbeispiel der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) dient als Vergleich, da diese ebenfalls dem BehiG unterstehen und ein eigenes Konzept zur beruflichen Integration entwickelt haben.

1.4 Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung

Die Fragestellungen des EUROSAI-Audits beinhalten sowohl allgemeine beschreibende Fragestellungen zur Situation im jeweiligen Land als auch spezifische Fragestellungen, welche auf einen von den jeweiligen Rechnungshöfen ausgewählten Bereich fokussieren.

Die allgemeinen Fragestellungen zur Situation im Land lauten:

Wie ist die berufliche Integration in der Schweiz organisiert?

- *Aus welchen Institutionen ist das System zur beruflichen Integration von behinderten Menschen aufgebaut?*
- *Welches sind die wichtigsten Institutionen, die Programme / Massnahmen in diesem Feld anbieten?*
- *Welche Programme / Massnahmen werden für die Umsetzung eingesetzt? Welche Mittel werden eingesetzt, um die Programme / Massnahmen zu finanzieren?*

In diesem Zusammenhang müssen auch allgemeine Angaben gemacht werden zur Anzahl Personen mit Behinderung, zum Verhältnis erwerbstätiger Personen mit Behinderung in Bezug auf die erwerbstätige Bevölkerung und zur Verteilung der Personen mit Behinderung im Arbeitsmarkt (öffentlicher Sektor, privater Sektor, geschützte Arbeitsplätze). Die Antworten auf diese Fragestellungen sind Bestandteil des Kapitels 2.

Bezüglich der spezifischen Fragestellungen für den ausgewählten Bereich hat die EFK den Fokus auf die Bundesverwaltung gelegt. Hierfür wurden vier Fragestellungen formuliert, welche sich auf die vier Evaluationsgegenstände beziehen (Programm, Vollzug, Leistung, Wirkung). Für jede der Hauptfragestellungen wurden Detailfragen formuliert, welche als Grundlage für die Beantwortung dienen (für die Detailfragen vgl. Anhang 7).

Folgende Fragestellungen dienen der Aufklärung des Sachverhalts:

1. Sind die politischen Ziele und Massnahmen der Bundesverwaltung in Bezug auf die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung kohärent? (Ebene Programm)

2. Werden die Massnahmen der Bundesverwaltung einheitlich umgesetzt und mit der IV koordiniert? (Ebene Vollzug)

3. Wie viele Personen konnten dank der Massnahmen in der Bundesverwaltung weiterarbeiten oder neu engagiert werden? (Ebene Leistung)

4. Inwieweit tragen die Massnahmen dazu bei, die berufliche Integration in der Bundesverwaltung zu verbessern? (Ebene Wirkung)

1.5 Vorgehen

Die Fragestellungen wurden anhand von vier Modulen mit unterschiedlichen Methoden beantwortet. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Module und stellt den Bezug zu den Fragestellungen her. In der Folge werden die Module kurz erläutert.

Tabelle 1: Übersicht über die Module

Module	Hauptfragestellungen			
	1	2	3	4
1. Dokumentenanalyse	X			
2. Schriftliche Befragung Personalverantwortliche		X	X	(X)
3. Fallbeispiel SBB		X	X	
4. Interviews / schriftliche Befragung Betroffene		X		X

Modul 1 : Dokumentenanalyse

Anhand einer Dokumentenanalyse wurden die Situation in der Schweiz, das Politikkonzept sowie die Massnahmen der Bundesverwaltung beschrieben. Dabei wurden folgende Dokumente beigezogen (vgl. auch Anhänge 1 und 2): Rechtsgrundlagen und Richtlinien, sozialwissenschaftliche Literatur und Studien im Bereich berufliche Integration / Behindertengleichstellung, Statistiken Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und Bundesamt für Statistik (BFS) sowie Informationsunterlagen und Internetseiten der Akteure. Die Dokumentenanalyse fand statt von Mai bis Juni 2010.

Modul 2: Schriftliche Befragung

Mit einer schriftlichen Umfrage bei den Personalverantwortlichen der Verwaltungseinheiten sollte Transparenz über den Vollzug und die Leistungen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung geschaffen werden. Ein schriftlicher Fragebogen wurde unter Beizug von der Verantwortlichen für die Behindertengleichstellungsstatistik beim BFS, der Begleitgruppe, der Universität Genf (Observatoire universitaire de l'emploi) und Fachpersonen aus dem Personalwesen (EFK, Eidgenössische Zollverwaltung) erarbeitet sowie vom BFS im Rahmen eines Pretestes kritisch gewürdigt (vgl. Anhang 8). Der Fragebogen wurde am 16. August 2010 elektronisch verschickt (Vollerhebung N=66)¹. Der Rücklauf betrug 94% (62 Verwaltungseinheiten).

Modul 3: Fallbeispiel

Das Beispiel der SBB sollte vergleichend aufzeigen, wie die berufliche Integration in einem vom BehiG betroffenen Bundesbetrieb umgesetzt wird, der eigene Massnahmen entwickelt hat. Zur Darstellung des Konzeptes wurde ein leitfadengestütztes Interview mit der für das Betriebliche Case Management verantwortlichen Person geführt, für den Vollzug und die Leistung wurde der schriftliche Fragebogen (vgl. Modul 2) auf die Gegebenheiten der SBB angepasst und zeitgleich an die SBB verschickt. Der Fragebogen für die SBB wurde aufgrund der erst kürzlich eingeführten neuen Strukturen im HR-Bereich und dem Verzicht auf Neuanstellungen zugunsten der Reintegration einer aktuell grossen Zahl von eigenen Mitarbeitenden auf die Rahmenbedingungen und auf die Erfahrungen mit dem Betrieblichen Case Management beschränkt (Teile A, B, C und E, vgl. Anhang 8). Zur Anzahl der Mitarbeitenden mit Behinderung führt die SBB keine Statistik, auf diesen Teil der Erhebung hat die SBB aufgrund des damit verbundenen Aufwandes verzichtet. Die Daten der Fragebogenerhebung wurden zentral durch das Betriebliche Case Management erfasst.

Modul 4: Interviews

Die OECD weist darauf hin, dass die Sicht der Betroffenen in der Erarbeitung und der Evaluation der politischen Massnahmen zur beruflichen Integration fehlt (OECD 2006:13). Informationen zur Wirkung im Sinne einer verbesserten beruflichen Integration in der Bundesverwaltung wurden deshalb, ohne Anspruch an Repräsentativität, von den Büro BASS und evaluanda anhand 16 leitfadengestützter explorativer Einzelinterviews mit Menschen mit einer Behinderung erhoben. Der

¹ Folgende Verwaltungseinheiten wurden befragt: **BK:** BK (inkl. EDÖB), **EDA:** GS-EDA, STS, PD, DV, DEZA, DR (alle VE zentral über DR erfasst); **EDI:** GS-EDI, EBG, BAK, BAR, MeteoSchweiz, BAG, BFS, BSV, SBF; **EJPD:** GS-EJPD, ISC-EJPD (inkl. ÜPF), BJ, fedpol, BFM, METAS, BA; **VBS:** GS-VBS (inkl. NDB), OA, AStab, FST A, HKA, HE, LW, LBA, FUB, armasuisse, swisstopo, BABS, BASPO; **EFD:** GS-EFD (inkl. SIF), EFV, EPA, ESTV, EZV, BIT, BBL, EFK; **EVD:** GS-EVD (inkl. PUE), ISCeco, SECO, BBT, BLW, ALP, ART, ACW, BVET, BWO; **UVEK:** GS-UVEK (inkl. BFU/UUS), BAV, BAZL, BFE, ASTRA, BAKOM, BAFU, ARE; PD, Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht

Hauptfokus der Interviews wurde auf Massnahmen zum Erhalt der Stelle und zur Reintegration gelegt. Die Interviews fanden im September und Oktober 2010 statt. Da unerwartet viele Personen ihre Bereitschaft für ein Interview erklärt hatten, wurde am 26. September 2010 zusätzlich eine schriftliche Befragung durchgeführt. Bis am 15. Oktober 2010 hatten 43 Personen einen ausgefüllten Fragebogen zurück geschickt (Rücklauf: 83%).

Sämtliche Informationen zu den Betroffenen werden in der vorliegenden Untersuchung ohne weiteren Verweis aus dem Schlussbericht der Büros BASS / evaluanda zitiert. Dieser ist publiziert auf www.buerobass.ch.

Das Evaluationsteam setzte sich aus Iris Stucki (Projektleitung) und Joëlle Rebetez (wissenschaftliche Mitarbeit) zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra. Für die Dauer des Projekts wurde das Evaluationsteam von einer Begleitgruppe unterstützt, welche drei Mal zusammengetreten ist (Mitglieder der Begleitgruppe siehe Anhang 3). Die Angaben beziehen sich auf den Stand bis Dezember 2010. Am Schluss des Berichtes (Kapitel 9) wird aufgezeigt, welche Massnahmen in der Zwischenzeit vom EPA umgesetzt worden sind.

Die EFK dankt den Personalverantwortlichen der Verwaltungseinheiten, der Begleitgruppe, dem EPA, sowie allen Gesprächspartnern für die gewährte wertvolle Unterstützung.

1.6 Beschränkungen der Evaluation

Die Fragebogenerhebung, welche Grundlagen zur Anzahl Mitarbeitende mit Behinderung liefert, basiert auf einer spezifischen Definition für die Behinderung (vgl. Kapitel 1.2.2). Die präsentierten Daten sind vor dem Hintergrund dieser Definition zu verstehen. Mitarbeitende mit gesundheitlichen Beschwerden, welche entweder nicht dauerhaft sind und / oder zu keinen Einschränkungen im Berufsalltag führen (z.B. Rückenschmerzen oder Burnout) sind in der Erhebung nicht erfasst.

Es gibt auch Beschränkungen in Bezug auf die Perspektiven: Ausser einer Person konnten in den Interviews ausschliesslich solche Menschen befragt werden, welche noch in der Bundesverwaltung arbeiten. Weiter wurde, aufgrund des engen Zeitrahmens, die Perspektive der Vorgesetzten nicht miteinbezogen. In diesem Zusammenhang wurden auch der Vollzug und die Wirkung des finanziellen Anreizsystems, einer spezifisch arbeitgeberbezogenen Massnahme, nicht untersucht, insbesondere auch, weil dessen Evaluation für das Jahr 2012 vorgesehen ist.

Der Vergleich der Bundesverwaltung mit den SBB muss vor dem Hintergrund der je unterschiedlichen Strukturen betrachtet werden und dient deshalb in erster Linie der Veranschaulichung von unterschiedlichen Herangehensweisen und von Hinweisen auf Verbesserungsmöglichkeiten.

2 Generelle Angaben zur Situation in der Schweiz

Das folgende Kapitel beinhaltet die Antworten auf die allgemeinen Fragestellungen des EUROSAL-Audits zur Situation in der Schweiz und schliesst mit statistischen Angaben zur Situation in der Schweiz.

2.1 Gesetzlicher Auftrag zur beruflichen Integration

Gemäss Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft darf niemand aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden (Art. 8. Abs. 2 BV, SR 101). Der Auftrag an den Bund und die Kantone «Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten» zu treffen, findet sich ebenfalls auf Stufe Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 4 BV). Ein Teil des Auftrags der Bundesverfassung wird mit dem Invalidenversicherungsgesetz (IVG, SR 831.20) und der damit einhergehenden Gewährleistung eines würdigen Lebens erfüllt. Ergänzend zielt das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) darauf ab, die Rahmenbedingungen zu beeinflussen und Hindernisse abzubauen (Botschaft BehiG, BBl 2001 1773f). Während also das IVG den Verlust des Einkommens durch eine individuelle Rente an eine bestimmte Person ausgleicht, verbessert das BehiG die allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die einer unbestimmten Vielzahl von Personen zugute kommt (Botschaft BehiG, BBl 2001 1777) (zur Entstehung der Gesetze vgl. Kasten nächste Seite). Die Massnahmen des BehiG und des IVG sollen die Umwelt- und personenbezogenen Faktoren so beeinflussen, dass aus einer gesundheitlichen Einschränkung eine geringere Behinderung resultiert (Gärtner/Flückiger 2005:58). Die beiden Ansätze, der sozialversicherungsrechtliche Aspekt des IVG auf der einen Seite und die Betonung auf die Chancengleichheit im BehiG spiegeln auch den Perspektivenwechsel vom medizinischen zum sozialen Modell wider (Pärli et al. 2009:20).

In der Schweiz gibt es keine gesetzlichen Vorgaben (sogenannte Quotenregelung) für Arbeitgeber zur Beschäftigung eines bestimmten Prozentsatzes von Menschen mit Behinderung (Pärli et al. 2009:41). Die Antidiskriminierungsmassnahmen im Rahmen des BehiG, das heisst, angemessene Vorkehrungen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung zu treffen, sind auf den Bund beschränkt. Auf kantonaler Ebene sind in Einzelfällen (Behindertengesetz Kanton Graubünden und Eingliederungsgesetz Kanton Wallis) zusätzliche rechtliche Bestimmungen zur Förderung und Eingliederung von Menschen mit Behinderung, die auch Bestimmungen zur beruflichen Integration beinhalten, vorhanden (Schefer 2009:210). Für die kantonalen und privaten Arbeitsverhältnisse bestehen einzig im Bereich der Prävention Bestimmungen zum Gesundheitsschutz und Pflichten zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten und zwar durch das Obligationenrecht, das Arbeitsgesetz (Art. 6 ArG, SR 822.11, Art. 328 OR, SR 220), das Unfallversicherungsgesetz (Art. 82 Abs. 1 UVG, SR 832.20) und die Verordnung über die Unfallverhütung (VUV, SR 832.20). In allen Betrieben der Schweiz müssen zudem die Erfordernisse der Richtlinie Nr. 6508 über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA-Richtlinie) der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) umgesetzt sein.

Das IVG fordert zwar die Arbeitgeber im Rahmen der Reintegration auf, aktiv «bei der Herbeiführung einer angemessenen Lösung im Rahmen des Zumutbaren» mit zu wirken, verzichtet jedoch auf konkrete Anweisungen (Art. 7c IVG).

Hintergrundinformationen

Invalidenversicherungsgesetz (IVG): In der Schweiz wurde am 6. Dezember 1925 der Ergänzung der Bundesverfassung durch Art. 34^{quater} zugestimmt, wonach der Bund auf dem Weg der Gesetzgebung die AHV einzurichten hat und befugt ist, auf einen späteren Zeitpunkt die IV einzuführen. 1955, acht Jahre nach Einführung der AHV wurden zwei Volksinitiativen zur Einführung einer Invalidenversicherung eingereicht. Damit wurde unter anderem eine breitere Verfassungsgrundlage gefordert. Der Bundesrat befand jedoch, dass das Volksbegehren mit der bestehenden Verfassung umgesetzt werden kann und beauftragte das EDI mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs. Er unterstützte dabei insbesondere auch die von der Volksinitiative geforderten Massnahmen zur beruflichen Integration und Reintegration, die eine finanzielle Entlastung der IV erlauben sollten. Der damalige Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Arnold Saxer, definierte das Fehlen der IV als «die grösste sozialpolitische Lücke der schweizerischen Gesetzgebung». Er sprach die zehntausenden von Invaliden an, die weder privat, noch unterstützt über die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, die Militärversicherung oder die Pensionskasse, in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen in der Schweiz lebten. Nach Vorliegen des Entwurfs des „Bundesgesetz über die Invalidenversicherung“ wurden die Volksinitiativen zurück gezogen. Das neue Gesetz trat am 1. Januar 1960 in Kraft.²

Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG): In den 90er Jahren wurde der „Americans with Disability Act (ADA)“ durch den US Kongress verabschiedet, welcher eine Teilhabe von Menschen mit Behinderung an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens vorsieht. Nichtdiskriminierung erfolgt dabei über die Anpassungen des Umfeldes und nicht wie bisher über Sonder- und Sozialleistungen für Menschen mit Behinderung. Die Entwicklungen in den USA wurden von Europa aufgenommen: 1996 verabschiedete die Europäische Gemeinschaft eine Entschliessung zur Chancengleichheit für Behinderte (Gärtner/Flückiger 2005:60f). In der Schweiz reichte Nationalrat Suter am 5. Oktober 1995 die parlamentarische Initiative „Gleichstellung der Behinderten“ (95.418) ein. Diese wurde vom Nationalrat gutgeheissen und ein entsprechender Artikel auf Stufe Bundesverfassung verabschiedet, welcher ein Diskriminierungsverbot gegenüber behinderten Menschen, ein Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen und ein subjektives Recht auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen und Dienstleistungen vorsah. Der Ständerat beauftragte vor seiner Entscheidfindung den Bundesrat zunächst mit einer allgemeinen Vernehmlassung zum Problem der Gleichstellung behinderter und nichtbehinderter Personen. Nach dem Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse und auf Grund des Vorentscheides des Bundesrates, der am 14. Juni 1999 eingegangenen Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, beschloss der Ständerat am 6. Juni 2000, auf den aus der parlamentarischen Initiative Suter hervorgegangenen Verfassungsartikel nicht einzutreten (Bot. BehiG BBl 2001 1753). Die Botschaft zum BehiG wurde vom Bundesrat am 11. Dezember 2000 verabschiedet. Die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ wurde am 18. Mai 2003 mit 62.3% zu 37.7% abgelehnt. Der Bundesrat setzte das BehiG und die Ausführungsbestimmungen per 1. Januar 2004 in Kraft.³

² <http://www.bar.admin.ch/archivgut/00593/00699/00859/00860/index.html?lang=de> [Zugriff 2. Juli 2010]

³ http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/gesellschaft/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte/ref_behinderte.html [Zugriff 22. März 2010]

2.2 System der beruflichen Integration in der Schweiz

In der Praxis beinhalten behinderungspolitische Massnahmen oft Anteile des medizinischen und des sozialen Modells, das heisst Massnahmen, welche darauf abzielen die persönliche Situation zu verbessern (z.B. Umschulung) als auch Anpassungen des Umfeldes (Pärli et al. 2009:4). Es fehlt weitgehend an aussagekräftigen und fundierten Evaluationen der Massnahmen zur beruflichen Integration (Pärli et al. 2009:23). Bekannt ist, dass der Zeitpunkt der Intervention einen wesentlichen Einfluss auf das Verbleiben einer Person an ihrer Arbeitsstelle hat. In vielen Fällen sinkt bereits nach wenigen Wochen der Arbeitsunfähigkeit die Chance zur Wiederaufnahme einer Arbeit massiv.⁴ Die Massnahmen zur beruflichen Integration bewegen sich in der Schweiz im Grenzbereich zwischen sozialstaatlichen Versicherungssystemen, dem Arbeitsmarkt sowie privaten Organisationen der Behindertenhilfe (Gärtner/Flückiger 2005:158).

Im Folgenden werden die drei wichtigsten Akteure, welche die berufliche Integration in der Schweiz mit konkreten Massnahmen umsetzen, kurz beschrieben und Angaben zur Finanzierung der Massnahmen gemacht.

2.2.1 Kantonale IV-Stellen

Die 26 kantonalen IV-Stellen sind die hauptsächlichen Akteure im Bereich der Sozialversicherungen, sie arbeiten jedoch mit anderen Institutionen der Sozialversicherungen zusammen.⁵ Die Zusammenarbeit der IV-Stellen mit Arbeitsvermittlungsstellen, Sozialdiensten und öffentlicher Berufsberatung ist in der Schweiz im Rahmen der Institutionellen Zusammenarbeit (IIZ) geregelt. Ebenfalls bestehen im Bereich der Frühintervention mit Unfallversicherern (z.B. Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA) und Krankenversicherern gemeinsame Dienstleistungen (z.B. Kooperationsvereinbarungen).⁶ Im Rahmen der 5. IVG Revision wurde mit dem Eingliederungsmanagement innerhalb der kantonalen IV-Stellen ein Bereich geschaffen, welcher speziell die (Re)integration zum Ziel hat. Die Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen obliegt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

Die Invalidenversicherung unterscheidet grundsätzlich zwischen medizinischen und beruflichen Massnahmen, welche die berufliche (Re)integration erhalten oder fördern sollen sowie Geldleistungen als Einkommensersatz für Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit. Sie bietet im Rahmen der beruflichen (Re)integration grundsätzlich folgende Massnahmen an (BSV 2009) (zu den finanziellen Aufwänden vgl. Tabelle 2):

- Massnahmen beruflicher Art⁷: Eine versicherte Person, welche arbeitsunfähig ist, hat Anrecht auf aktive Unterstützung bei der Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz. Es existiert eine breite Palette beruflicher Eingliederungsmassnahmen wie Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, Aus-, Weiterbildung und Umschulung oder Kapitalhilfe bei Selbständigkeit. Dem Arbeitgeber kann während der Einarbeitungsphase (bis zu 180 Tagen) ein Zuschuss

⁴ <http://www.compasso.ch/de/p90000125.html> [Zugriff 4. August 2010]

⁵ vgl. auch Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrecht (ATSG), SR 130

⁶ Informationen aus den Broschüren „Reintegration statt Rente“ der IV-Stelle Bern und der Helsana sowie „Eingliederung statt Rente. Arbeitgeber helfen mit“ von suvaCare und IV-Stelle Bern; Schweizer Versicherung (2010)

⁷ Berufsberatung (Art. 15 IVG), erstmalige berufliche Ausbildung (Art. 16), berufsorientierte Weiterbildung (Art. 16 Abs. 2 Bst. c IVG), Umschulung (Art. 17 IVG), Arbeitsvermittlung (Art. 18 Abs. 1 IVG), Entschädigung an Arbeitgeber für Beitragserhöhungen von obligatorischen Versicherungen (Art. 18 Abs. 3 IVG), Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgeber (Art. 18a IVG), Kapitalhilfe (Art. 18b IVG)

gewährt werden (1'000 bis 4'000 CHF pro Monat, max. 60% des versicherten Verdienstes) und er wird für allfällige Beitragserhöhungen der obligatorischen Versicherungen entschädigt.

- Massnahmen der Früherfassung und Frühintervention⁸: Mit der Früherfassung sollen Personen, welche erste Anzeichen einer drohenden Behinderung aufweisen (mindestens 30 Tage dauernde Arbeitsunfähigkeit, wiederholte Abwesenheit), identifiziert werden, so dass frühzeitig Massnahmen zum Erhalt des Arbeitsplatzes eingeleitet werden können. Auf der Grundlage einer Situationsanalyse wird ein Eingliederungsplan erstellt. Mögliche Massnahmen sind: Anpassung des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung.
- Integrationsmassnahmen⁹: Diese Kategorie beinhaltet Massnahmen zur sozialberuflichen Rehabilitation (Schulung von Fähigkeiten durch Belastbarkeitstraining und Integration mit Support am Arbeitsplatz) und Beschäftigungsmassnahmen (Arbeit zur Zeitüberbrückung zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Tagesstruktur). Sie sind bestimmt für Versicherte, welche infolge psychisch bedingter Probleme seit mindestens 6 Monaten zu mindestens 50% arbeitsunfähig sind. Der Arbeitgeber hat die Möglichkeit, finanzielle Beiträge zu beantragen (bis zu 60 CHF / Tag).
- Hilfsmittel¹⁰: Hilfsmittel werden vergütet, wenn sie beispielsweise für die Ausübung, den Erhalt oder die Verbesserung einer Erwerbstätigkeit, für die Schulung oder die Aus- und Weiterbildung notwendig sind. Arbeitgeber können Hilfsmittel beantragen, um den Arbeitsplatz der versicherten Person anzupassen.

Während den Massnahmen (ausser bei Massnahmen der Früherfassung und Frühintervention) wird ein Taggeld ausgerichtet (80% des versicherten Verdienstes). Erst wenn die Eingliederungsmassnahmen nicht erfolgreich waren, wird eine Rente ausbezahlt.¹¹ Die IV-Renten werden graduell nach Invaliditätsgrad ausgerichtet.¹² Personen mit einem Taggeld oder einer IV-Rente können Ergänzungsleistungen beantragen, falls die IV-Leistungen das gesetzlich festgelegte Mindesteinkommen nicht erreichen. Zudem kann eine Hilflosenentschädigung geltend gemacht werden, wenn für alltägliche Lebensverrichtungen (Ankleiden, Toilette, Essen, usw.) dauernde Hilfe Dritter, dauernde Pflege oder persönliche Überwachung nötig ist.

Im Falle einer Invalidität gewährt auch die berufliche Vorsorge (BVG) Renten. Je nach Pensionskasse können Personen, welche aus gesundheitlichen Gründen nicht oder nur noch teilweise fähig sind ihre bisherige oder eine andere zumutbare Beschäftigung auszuüben, bei denen jedoch keine Invalidität im Sinne der IV vorliegt, eine Berufsinvaliditätsrente beantragen. Ebenso kennen die Militärversicherung (MV) und die Unfallversicherung (UV) Eingliederungsmassnahmen und Renten im Falle von Invalidität. Die Leistungen der IV, BVG, MV

⁸ Anpassung des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozialberufliche Rehabilitation, Beschäftigungsmassnahmen (Art. 7d IVG)

⁹ Arbeitstrainings, Arbeit zur Zeitüberbrückung, sowie Beiträge an Arbeitgeber (Art. 14a IVG)

¹⁰ Art. 21 und Art. 21^{bis} IVG

¹¹ Zehn interkantonal tätige Regionale Ärztliche Dienste (RAD) stehen den IV-Stellen als versicherungsmedizinische Kompetenzzentren für die Beurteilung der Anspruchsvoraussetzungen für IV-Leistungen zur Verfügung. Die IV-Stellen sind vom Bundesamt für Sozialversicherungen angehalten, in medizinischen Fragen den Empfehlungen des RAD zu folgen. Letztlich entscheidet im Streitfall das kantonale Versicherungsgericht, ob es den Ausführungen des RAD-Arzttes folgt oder ob es noch weitere medizinische Abklärungen für erforderlich hält (Hermelink 2008).

¹² Der Invaliditätsgrad bemisst sich aus dem Erwerbseinkommen ohne Gesundheitsschaden (Valideneinkommen) minus dem zumutbaren Erwerbseinkommen nach dem Gesundheitsschaden. Die Erwerbseinbusse in Prozent zum Valideneinkommen entspricht dem Invaliditätsgrad (mind. 40% = ¼ Rente, mind. 50% = ½ Rente, mind. 60% = ¾ Rente, mind. 70% = ganze Rente).

und UV sind im Sinne der Festlegung einer Reihenfolge der Leistungspflicht der Versicherungszweige koordiniert (Art. 64 und Art. 65 ATSG).

Seit der Einführung der Invalidenversicherung sind die Ausgaben aufgrund der steigenden Anzahl von Rentenbezügern deutlich gewachsen. Als Erklärung, weshalb trotz des Grundsatzes „Eingliederung vor Rente“ kontinuierlich mehr Renten ausgerichtet wurden, werden u.a. gesellschaftliche Veränderungen (Definition und Wahrnehmung von Krankheit, Veränderungen im familiären Bereich), Strukturwandel im Arbeitsmarkt (stetig ändernde Anforderungen, neue Technologien) und die demographische Entwicklung (Alterung) genannt (Gärtner/Flückiger 2005:71ff). Zudem werden immer mehr Renten aufgrund psychischer Erkrankung ausbezahlt (40% in 2008), was für die berufliche Integration eine besondere Herausforderung darstellt (Hofmann 2010b).

Im Jahre 2009 betrugen die Ausgaben der Invalidenversicherung CHF 9.3 Milliarden. CHF 3.5 Milliarden oder 37.7% wurden über den Bund bezahlt. Die Ausgaben für die Taggelder beliefen sich im Jahre 2009 auf CHF 427 Mio. (20'300 Personen). Für CHF 6.12 Milliarden wurden Invalidenrenten ausgerichtet (0.3% weniger als im Vorjahr) (CHSS 2/2010:95). Die im Rahmen der 5. IVG neu eingeführten Anreizmassnahmen für Arbeitgeber wurden wenig beansprucht: Für CHF 73'000 wurden Einarbeitungszuschüsse ausgerichtet, die finanziellen Beiträge an Arbeitgeber betrugen insgesamt CHF 233'000 (Betriebsrechnung IV 2009).

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Ausgaben der beruflichen Integration im Jahre 2009.¹³

Tabelle 2: Ausgaben der IV im Bereich berufliche Integration

	Kosten (CHF) für 2009	Anzahl Massnahmen in 2009
Berufliche Massnahmen	426.4 Mio	17'800
Massnahmen der Früherfassung und -intervention	10.8 Mio	3600
Integrationsmassnahmen	14.1 Mio	1500
Hilfsmittel	232.2 Mio	74'000
Total	685.5 Mio	96'900

Quelle: Betriebsrechnung IV 2009. Darstellung: EFK (2010).

2.2.2 Arbeitgeber

Die Arbeitgeber setzen sich zusammen aus Organisationen der Privatwirtschaft (davon 99.7% KMU)¹⁴, Nonprofit-Organisationen sowie der öffentlichen Verwaltung (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden). Wie bereits dargestellt haben Arbeitgeber in der Schweiz, ausser dem Bund und zwei Kantonen, keine rechtlichen Vorgaben zur beruflichen Integration (vgl. Kapitel 2.1). Sie haben jedoch ein Interesse an gesunden Mitarbeitenden resp. kurzen Abwesenheiten im Krankheitsfall. Viele Betriebe bieten deshalb Massnahmen zur Prävention und Reintegration von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden an. Der Begriff „Disability Management“ (betriebliches Gesundheitsmanagement) hat sich in den letzten Jahren auch in der Schweiz verbreitet. Disability

¹³ Die statistischen Angaben beruhen auf der Betriebsrechnung der IV. Sie erlauben keine Zuordnung der Ausgaben auf die Sparte der Bundesverwaltung.

¹⁴ <http://www.economiesuisse.ch/web/de/dossiers/kmu-steuerreform/Seiten/default.aspx> [Zugriff 4. August 2010]

Management baut in den meisten Fällen auf einem Absenzenmanagement auf. Der Früherkennung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen kommt dabei ein besonderer Stellenwert zu. In der Mehrzahl der Fälle (76%) ist die Ursache einer Behinderung nicht ein Geburtsgebrechen oder ein Unfall, sondern eine Krankheit, die im Laufe des Lebens eintritt (Botschaft BehiG, BBI 2001 1729). Die Methode der Wahl für die Fallführung ist Case Management. Case Management ist ein auf Empowerment ausgerichtetes spezifisches Verfahren zur koordinierten Bearbeitung komplexer Fragestellungen im Sozial-, Gesundheits- und Versicherungsbereich. Das Netzwerk Case Management hat Standards und Kriterien für eine Zertifizierung von Unternehmen erarbeitet, die Case Management anbieten (vgl. www.netzwerk-cm.ch). Disability Management hat dort Überschneidungen mit Arbeitsvermittlung, wo erkrankte oder verunfallte Personen nicht mehr im Unternehmen beschäftigt werden können und darin unterstützt werden, einen Platz ausserhalb zu finden (Geisen et al. 2008a:5).

Die Kosten werden von den jeweiligen Unternehmen getragen. Grundsätzlich wird jedoch ein Disability Management mit dem Argument der Kosteneinsparung eingeführt, da ein Unterlassen von Massnahmen in vielen Fällen zu höheren Kosten führt (Abwesenheiten während Anspruchsfrist, Versicherungsprämien, Pensionskassenbeiträge, etc.) (Geisen et al. 2008b:229).

2.2.3 Private Organisationen der Behindertenhilfe

In der Schweiz gibt es verschiedene Organisationen der Behindertenhilfe, welche sich regional und national mit verschiedenen Massnahmen für die Interessen von Menschen mit Behinderung einsetzen (Öffentlichkeitsarbeit, Lobbying, Beratung, Hilfestellungen im Alltag, etc.). In der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) sind sämtliche Kreise der Behindertenhilfe und Behindertenselbsthilfe repräsentativ vertreten.¹⁵ Seit der Inkraftsetzung des BehiG nimmt die der DOK angegliederte Fachstelle Egalité Handicap die Funktion eines Gleichstellungsbeauftragten auf Seite der NGO's wahr.

Einige Behindertenorganisationen sind spezifisch auf die berufliche Integration ausgerichtet und leisten Unterstützung insbesondere bei der Arbeitsvermittlung (Baumgartner et al. 2004:14). Als erfolgreiche Massnahme für die Unterstützung bei Neuanstellungen in den ersten Arbeitsmarkt hat sich, vor allem auch für psychisch Erkrankte, das Supported Employment erwiesen (Hoffmann/Jäckel 2007:9). Unter Supported Employment versteht man die direkte Platzierung auf dem regulären Arbeitsmarkt mit individuell angepasstem Coaching. Supported Employment existiert in der Schweiz erst in der Form einzelner Projekte, initiiert und evaluiert durch psychiatrische Institutionen (Universitäre Psychiatrischen Dienste Bern, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich) (Pärli et al. 2009:27ff).

Die privaten Organisationen der Behindertenhilfe werden unterschiedlich finanziert, einige erhalten Subventionen von Bund und/oder Kantonen. Die IV hat im Jahre 2009 CHF 152 Mio an private Organisationen der Behindertenhilfe ausgerichtet (gemäss Art. 74 IVG). Im Rahmen der Mittel der IV werden zudem Pilotprojekte unterstützt, die der Schaffung oder Vermittlung von Arbeitsplätzen oder der beruflichen Reintegration von Menschen mit einer IV-Rente dienen, resp. von Personen, die von der Invalidität bedroht sind (Art. 68^{quater} IVG).¹⁶ Ergänzend dazu vergibt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) Finanzhilfen

¹⁵ Für eine Übersicht über die Behindertenorganisationen in der Schweiz vgl. www.egalite-handicap.ch

¹⁶ <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/02181/index.html?lang=de> [Zugriff am 3. August 2010]

für Integrationsprogramme und Pilotversuche im Rahmen der Behindertengleichstellung. Sie werden vorwiegend für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung und die Informationsvermittlung gebraucht (Brains 2007:15). Im Rahmen des Kredites zur Finanzhilfe von Gleichstellung von Menschen mit Behinderung wurden im Jahre 2009 CHF 1.74 Mio. ausbezahlt (Kredit CHF 2 Mio).

2.3 Statistische Kennwerte

Es herrscht eine grosse Übereinstimmung darüber, dass Menschen mit einer Behinderung überproportional schlecht im Arbeitsmarkt vertreten sind (Pärli et al. 2009:9). Die Chancen, einer regulären Erwerbstätigkeit nachzugehen, hängen sehr stark von der Art der Behinderung ab. Eine physische Behinderung ist eine weitaus günstigere Voraussetzung als eine geistige Behinderung (Hofmann 2002). Der Zugang zu einer Arbeitsstelle ist eine wesentlich grössere Hürde als der Verbleib darin (Pärli et al. 2009:9ff). Statistische Kennwerte sind schwer zu ermitteln, da sie je nach Definition stark variieren können. Dies hat damit zu tun, dass Behinderung ein multi-dimensionales und dynamisches Phänomen ist und unterschieden werden kann zwischen subjektivem und zugeschriebenem Status. Statistiken mit subjektivem Status führen zu einer höheren Anzahl von Menschen mit Behinderung (OECD 2006:51ff).

Zur allgemeinen Situation in der Schweiz sind folgende generelle Daten vorhanden¹⁷: 2007 zählte man bei der in Privathaushalten lebenden Bevölkerung rund 865'000 Menschen mit Behinderung (303'000 mit starken und 562'000 mit leichten Einschränkungen), was 14% der ständigen Wohnbevölkerung entspricht. Weitere 36'971 Personen leben in Institutionen für Behinderte (0,5% der ständigen Wohnbevölkerung), und eine unbekannte Anzahl Menschen mit Behinderung leben in anderen Kollektivhaushalten (Alters- und Pflegeheime, Studentenheime, Strafanstalten usw.); darunter fallen auch 7'449 Personen unter 65 Jahren, die in Alters- oder Pflegeheimen leben.¹⁸ Von den Menschen über 15 Jahren in Privathaushalten sind 73% körperlich oder sinnesbehindert, 20% psychisch sowie 7% mehrfachbehindert. Lediglich etwa 15% der Menschen mit Behinderung erhalten eine IV-Rente (Gärtner/Flückiger 2005:59).

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat seit der Einführung des BehiG den gesetzlichen Auftrag eine Behindertengleichstellungstatistik zu führen (Art. 3 Abs. 2 Bst. d Bundesstatistikgesetz, SR 431.01). Diese soll die Lebensbedingungen der Menschen mit Behinderung in der Schweiz beschreiben und den Vergleich mit den Bedingungen von nicht behinderten Menschen ermöglichen (EBGB 2009:23f). Die folgenden Tabellen illustrieren die Situation der Menschen mit Behinderung in Bezug auf die berufliche Integration:

Im Jahre 2009 befanden sich 505'000 Menschen mit Behinderung in erwerbsfähigem Alter in der Schweiz. Gut ein Drittel (35%) von ihnen bezog gemäss eigenen Angaben eine IV-Rente. Damit ist der Anteil derjenigen, die eine IV-Rente beziehen, im Vergleich zu 2005 (39%) leicht zurückgegangen (Tabelle 3).

¹⁷ Das BFS arbeitet mit einer subjektiven Definition, die sich auf diejenige des BehiG abstützt: «Personen, die angeben, ein dauerhaft gesundheitliches Problem zu haben und bei den Tätigkeiten des normalen Alltagslebens eingeschränkt zu sein.»

¹⁸ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key.html> [Zugriff 9. August 2010]

Tabelle 3: Menschen mit Behinderung in erwerbsfähigem Alter 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Menschen mit Behinderung ¹⁹ im Erwerbsalter (18-64/65*)	478'000	476'000	486'000	487'000	505'000
... geben an, eine Invalidenrente zu beziehen	184'000	185'000	183'000	170'000	176'000
... geben an, keine Invalidenrente zu beziehen	296'000	291'000	305'000	322'000	332'000

Quelle: BFS (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)²⁰, gewichtete Daten). *Frauen bis 64, Männer bis 65. Repräsentative Umfrage (n=50'000), 2.Quartal 2009.

Seit 2005 ist der Anteil der erwerbstätigen Menschen mit Behinderung stetig gewachsen, 2009 betrug er 61.8%. Das Verhältnis zur erwerbstätigen Gesamtbevölkerung ist jedoch seit 2005 quasi konstant geblieben (Tabelle 4).

Tabelle 4: Verhältnis erwerbsfähige Menschen mit Behinderung zur Gesamtbevölkerung

Erwerbsfähige Personen, in Prozent	2005	2006	2007	2008	2009
Beruflich aktive Personen (a)	83.7	84.0	84.5	85.2	85.3
Erwerbsfähige Menschen mit Behinderung (b)	57.8	56.3	59.3	60.9	61.8
(b) im Verhältnis zu (a)	0.69	0.67	0.70	0.71	0.72

Quelle: BFS (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), gewichtete Daten). Repräsentative Umfrage (n=50'000), 2.Quartal 2009.

Die Mehrheit der Menschen mit Behinderung ist im privaten Sektor tätig, 2009 arbeiteten nur 16.6% in der öffentlichen Verwaltung (Tabelle 5). Der Übergang von einer geschützten Werkstatt in den ersten Arbeitsmarkt funktioniert nicht problemlos, da die Situation in der geschützten Werkstätte grosse Unterschiede zu einem Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt aufweist. Lediglich 13% der Mitarbeitenden auf dem ersten Arbeitsmarkt waren vorher in einer geschützten Werkstatt tätig (Gärtner/Flückiger 2005:67).

Tabelle 5: Anzahl Menschen mit Behinderung nach Arbeitssektor

Beschäftigte Personen (alle Alter)	2005	2006	2007	2008	2009
Arbeitsmarkt insgesamt	229'000	251'000	263'000	273'000	282'000
a) Öffentlicher Sektor	40'000	39'000	41'000	45'000	47'000
b) Privater Sektor	171'000	192'000	205'000	210'000	215'000
c) Geschützte Werkstätten	n.a.	13'048	14'252	14'355	n. a.

Quelle: BFS (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), gewichtete Daten). Repräsentative Umfrage (n=50'000), 2.Quartal 2009.; geschützte Werkstätten (c): Survey on medico-social institutions. (a) Bund, Kanton, Gemeinde inkl. Bundesbetriebe (b) ohne internationale Organisationen (c) beschränkt auf Institutionen mit stationärem Bereich.

¹⁹ Personen in Privathaushalten, welche die folgenden Fragen mit Ja beantwortet haben: Es gibt heutzutage viele Leute, die ein körperliches oder psychisches Problem haben, die sie in den alltäglichen Aktivitäten einschränkt. Haben Sie ein solches Problem oder eine solche Krankheit, die schon länger als ein Jahr dauert? INT: Psychisches Problem bedeutet das Gleiche wie seelisches Problem. (Ja/Nein) Zusätzliche Frage: Beziehen Sie selber eine Invalidenrente? (Ja/Nein)
²⁰ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/enquete_suisse_sur/00.html
 [Zugriff: am 3. August 2010]

3 Politische Ziele und Massnahmen zur beruflichen Integration in der Bundesverwaltung

Das Invalidenversicherungsgesetz (IVG) und das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sowie die entsprechenden Verordnungen sollen den Auftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderung sicherstellen. Doch was beinhalten sie konkret für Ziele? Und wie sieht das Programm zur beruflichen Integration in der Bundesverwaltung aus? Antworten auf diese Fragen gibt das folgende Kapitel. Als Vergleich dient das Konzept der beruflichen Integration der SBB.

3.1 Ziele des Invalidenversicherungsgesetz (IVG) für die Bundesverwaltung

Das Invalidenversicherungsgesetz (IVG) hat zum Ziel, die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben, die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität mit Renten auszugleichen und zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beizutragen (Art. 1a Bst. a-c IVG). Das Invalidenversicherungsgesetz definiert nicht die Behinderung allgemein, sondern verwendet den Begriff „Invalidität“ und bezeichnet damit einen wirtschaftlichen Sachverhalt²¹. Das heisst, das Ausmass der Behinderung bestimmt sich nach den ökonomischen Auswirkungen der Behinderung im Erwerbsleben (Botschaft BehiG, BBl 2001 1725). Leistungen werden bei einer gesundheitlich bedingten verminderten Erwerbsfähigkeit erbracht. Weil das Ziel „Eingliederung vor Rente“ kaum umgesetzt werden konnte und mit der Zunahme von Personen, welche Renten beziehen, jährlich grössere Defizite entstanden, wurde das IVG in den letzten Jahren zwei umfassenden Revisionen unterworfen (2004: 4. Revision, 2008: 5. Revision) und durchläuft zurzeit eine 6. Revision.

Bereits die 4. IVG Revision hatte zum Ziel, die berufliche Integration durch eine Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Systemen der Sozialen Sicherheit, namentlich der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe zu verbessern (Gärtner/Flückiger 2005:77). Mit der 5. IVG Revision wurde der Grundsatz der IV „Eingliederung vor Rente“ erneut zum eigentlichen Ziel erklärt. Der Fokus liegt dabei auf der Früherfassung und der Frühintervention. Personen, welche ihre Arbeit wegen Krankheit oder Unfall unterbrechen und bei denen die Gefahr einer Invalidisierung besteht, sollen in Zusammenarbeit mit anderen Versicherungsträgern so früh wie möglich erkannt werden (vgl. auch Art. 3a IVG). Mit entsprechenden Massnahmen (vgl. Kapitel 2.2.1) soll der bestehende Arbeitsplatz erhalten oder eine Eingliederung in einen anderen Arbeitsplatz möglichst rasch erfolgen (Art. 7d IVG). Die Anspruchsbestimmungen für die Massnahmen sowie deren Umfang und Ziele, die damit verbundenen Kosten, Verfahren und Ausführungen zur Überprüfung sind im IVG, resp. in der zugrundeliegenden Verordnung detailliert geregelt. Die 6. IVG-Revision hat, neben der nachhaltigen Finanzierung, hauptsächlich die Reintegration von Personen, welche Renten beziehen, zum Ziel. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf Personen mit somatoformen Schmerzstörungen gerichtet, also Personen mit körperlichen Beschwerden, die sich nicht oder nicht hinreichend auf eine organische Erkrankung zurückführen lassen (Hofmann 2010a). Die 6. IVG-Revision sieht weiter ein stufenloses

²¹ Das IVG versteht unter Invalidität: «(...) die durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursachte, voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde Erwerbsunfähigkeit» (Art.8 ATSG).

Rentensystem vor, um Schwelleneffekte abzubauen und somit die Motivation zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen (CHSS 2010/4:233).

3.2 Ziele des Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) für die Bundesverwaltung

Das Ziel des BehiG ist es, die Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderung ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Bund und Kantone sollen Massnahmen ergreifen, um das Ziel des BehiG umzusetzen und dabei auch den besonderen Bedürfnissen behinderter Frauen Rechnung tragen.²² Der Bund als Arbeitgeber wird aufgefordert, «alles daran» zu setzen, Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten (Art. 13 BehiG).²³ Er soll bei allen Arbeitsverhältnissen und auf allen Ebenen, namentlich jedoch bei den Anstellungen die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung des Gesetzes treffen (Art. 13 Abs. 2 BehiG). Der Bund soll gemäss Botschaft BehiG (BBl 2001 1783) eine Vorbildfunktion ausüben. Dies gilt insbesondere für Massnahmen im Personalbereich, da private Arbeitsverhältnisse im BehiG in Abweichung zur Volksinitiative ausgeklammert wurden (vgl. Kapitel 2.1) (Schefer 2009:207).

Die Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV, SR 151.31) verpflichtet den Bund, eine Person aus dem Personal zu bezeichnen, die ihn und die angestellten Personen in Fragen der Integration der Menschen mit Behinderungen berät (Art. 13 BehiV). Gemäss Erläuterungen zur BehiV sollen Antidiskriminierungsmassnahmen die Integration von Menschen mit Behinderung im beruflichen Leben begünstigen, ohne dabei einen besonderen Schutz hinsichtlich ihrer Einstellung oder ihrer Entlassung zu schaffen. Die Bereiche, in welchen Antidiskriminierungsmassnahmen stattfinden sollen, sind Arbeitsräume, Arbeitsplätze und Arbeitszeiten, Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung und Karriereplanung sowie das Internet (Art. 12 BehiV). Das EPA wird mit der Koordination der Massnahmen betraut (Art. 15 BehiV).

Der Geltungsbereich der beruflichen Integration ist auf die Arbeitsverhältnisse nach Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1) beschränkt. Das BPG bestimmt, dass die Arbeitgeber geeignete Massnahmen zur Chancengleichheit behinderter Menschen sowie zu deren Beschäftigung und Reintegration treffen müssen (Art. 4 Abs. 2 Bst. f BPG). Die Departemente werden gemäss Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3) dazu aufgefordert, im Rahmen von «bundesrätlichen Vorgaben» geeignete Bedingungen zu schaffen, um «gezielt behinderte Personen zu beschäftigen» und sollen für deren nachhaltige berufliche Eingliederung sorgen (Art. 8 BPV).

Diese bundesrätlichen Vorgaben sollen voraussichtlich im 2011 verabschiedet werden. Es liegt seit Sommer 2010 ein Entwurf vom EPA vor, die Behandlung im Bundesrat wurde jedoch aufgrund der hängigen Personalstrategie verschoben.²⁴ Der Entwurf der bundesrätlichen Vorgaben erläutert die

²² Damit soll der doppelten Benachteiligung von Frauen durch Berufsbildung (Abdrängung in typische Frauenberufe) und Leistungen der Sozialversicherungen (berufliche Reintegration von behinderten Frauen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben) entgegengewirkt werden.

²³ Als Arbeitgeber gelten die Einheiten gemäss Bundespersonalgesetz (BPG), das heisst der Bundesrat für die Bundesverwaltung, die Bundesversammlung für die Parlamentsdienste, die Schweizerische Post, die Schweizerischen Bundesbahnen und das Bundesgericht, ebenso wie die Departemente, die Bundeskanzlei, die Gruppen und Ämter und die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, soweit ihnen der Bundesrat die entsprechenden Befugnisse überträgt (Art. 3 Abs. 2 BPG).

²⁴ Der Auftrag zur Erarbeitung einer Strategie geht auf den Bericht der GPK des Nationalrates zur Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik (PVK 2009) zurück.

Nichtdiskriminierung und sieht vor, dass die Departemente einen Integrationsbeauftragten (gem. Art. 13 BehiV) bestimmen. Die Personalstrategie vom Dezember 2010 sieht im Rahmen der strategischen Messgrössen vor, dass ein Indikator „Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen“ zu bestimmen ist (vgl. hierzu auch Kapitel 9). Die dafür vorgesehenen Massnahmen, unter anderem sollen bundesrätliche Vorgaben erstellt werden, gehen nicht über die gesetzlichen Grundlagen hinaus.

3.3 Massnahmen der Bundesverwaltung

Im Behindertengleichstellungsgesetz und der zugrundeliegenden Verordnung werden verschiedene Bereiche geregelt, die nicht direkt auf berufliche Integration zielen, die jedoch im Rahmen der Gleichstellung auch für die Bundesverwaltung gelten und diese verpflichten, in genereller Weise die Rahmenbedingungen für die Anstellung von Menschen mit Behinderung zu verbessern. Die Zugänglichkeit zu Bauten und Anlagen beispielsweise besagt, dass öffentlich zugängliche Gebäude bei Neu- und Umbauten hindernisfrei gestaltet werden müssen, eine Vorgabe die sich in der Bundesverwaltung insbesondere an das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) richtet. Dabei gilt jedoch das Verhältnismässigkeitsprinzip (Erläuterungen zur BehiV). Weiter enthält das BehiG Richtlinien bezüglich staatlicher Dienstleistungen (z.B. Internet). Von der Verpflichtung, die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung bei der Beschaffung von Hard- und Software zu beachten, ist vor allem das Bundesamt für Informatik und Technologie (BIT) betroffen.

Im Bereich der Arbeit verfügt die Bundesverwaltung mit dem Betrieblichen Case Management und dem finanziellen Anreizsystem über zwei offizielle Massnahmen für die berufliche Integration. Das Betriebliche Case Management dient der Früherkennung, Frühintervention und der Reintegration von Mitarbeitenden bei Krankheit oder Unfall und führt verschiedene Einzelmassnahmen konzeptuell zusammen. Das finanzielle Anreizsystem soll die (Re)integration und Neuanstellung von Menschen mit Behinderung auf Arbeitgeberseite fördern.

Ein übergeordnetes Konzept zur beruflichen Integration besteht bisher noch nicht, obschon das EPA bereits dahingehende Arbeiten durchgeführt hat. Ein vom Bundesrat in Auftrag gegebenes Konzept zu betrieblicher Gesundheitsförderung (Gesundheitsprävention, Früherkennung, Anwesenheitsmanagement) wurde Mitte 2007 sistiert (Postulat 07.3543).²⁵ Teilweise konnten die Massnahmen in eigenständigen Projekten (Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Gesundheitsförderung, Betriebliches Case Management) weitergeführt werden, entsprechende Informationen sind auf der Intranet-Seite des Bundes erhältlich. Ein Projekt Zeitwirtschaft ist in Erarbeitung, welches ein einheitliches Reporting von Kennzahlen (z.B. Aus- und Weiterbildung, Krankheit, Unfall) über die gesamte Bundesverwaltung ermöglichen soll.

Die bundeseigenen Massnahmen wurden bisher nicht evaluiert, eine Evaluation des Anreizsystems ist jedoch in zwei Jahren vorgesehen. Im Folgenden werden die beiden Massnahmen kurz beschrieben.

²⁵ Bereits fünf Monate nach der Sistierung wurde die Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Leitfadens für das Betriebliche Case Management eingesetzt.

3.3.1 Betriebliches Case Management

Der „Leitfaden Betriebliches Case Management“ wurde im Rahmen der Umsetzung der 5. IV-Revision von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (EFD, EDA, EDI, PSB und MedicalService) unter Leitung des EPA erstellt und im Sommer 2009 von der „Human Resources Konferenz (HRK)“ des Bundes verabschiedet.

Ziel des Betrieblichen Case Managements in der Bundesverwaltung ist es, mittels Früherkennung, Frühintervention und Case Management der Personal- und Sozialberatung (PSB) die Gesundheit der Mitarbeitenden zu erhalten und erkrankte oder verunfallte Personen möglichst rasch in den Arbeitsprozess zu integrieren. Den direkten Führungskräften kommt bei der Früherkennung eine besondere Rolle zu. Sie werden darin durch die HR oder die PSB beraten und unterstützt. Führen einfache Unterstützungsmassnahmen nicht zum Ziel oder ist bereits klar, dass diese nicht ausreichen werden, so sind mittels Case Management PSB umfassende Abklärungen zu treffen. Im Falle eines Case Managements PSB obliegt die Prozessverantwortung der PSB, die personalrechtliche Verantwortung bleibt bei der direkten Führungskraft. Der MedicalService wird unter Einhaltung des Arztgeheimnisses einbezogen. Ein Fall (Case) wird jeweils auf Antrag der Personalverantwortlichen der Verwaltungseinheit in Absprache mit der Führungsperson und unter Einwilligung der betroffenen Mitarbeitenden von der PSB eröffnet. Das Case Management besteht aus vier Schritten: Assessment, Integrationsplan, Durchführung, Evaluation / Abschluss.

Das Case Management PSB wird im Rahmen der Arbeiten der Personal- und Sozialberatung (PSB) ausgeführt. Diese beinhalten die Unterstützung der Bundesangestellten bei Problemen oder Fragestellungen am Arbeitsplatz oder im Privatleben. Für die Umsetzung des gesamten Auftrags der PSB sind 13 Mitarbeitende angestellt. Wie viele personelle Ressourcen spezifisch für die berufliche Integration aufgewendet werden, ist nicht definiert.

Für das Betriebliche Case Management wurde ein Flyer erstellt und es fand eine Schulung für die Personalverantwortlichen statt. Informationen finden sich auf der Internetseite des EPA.

3.3.2 Finanzielles Anreizsystem

Das finanzielle Anreizsystem setzt die Mittel des Kredites für besondere Personalkategorien (A2101.0148) ein (ehemals Erwerbsbehindertenkredit).²⁶ Die „Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148“ wurden am 25. Juni 2009 vom EPA verabschiedet. Zur Zeit des Inkrafttretens des BehiG war der Kredit, welcher Mittel für die berufliche Integration bereitstellen soll, mit dem Problem konfrontiert, dass ganze Stellen im Sinne von Nischenarbeitsplätzen (soziale Lösungen) finanziert wurden (Aufwand 2004: CHF 11.1 Mio für 218 Personen). Dadurch entstand faktisch ein paralleles System zur IV. Am 17. Mai 2006 wurden deshalb neue Weisungen eingeführt, welche die Mittelzuteilung auf Kompensation bei Leistungseinbussen beschränkten und den Bezug auf vier Jahre befristeten. Die Anträge gingen danach stark zurück, so dass unter Leitung der PSB in Zusammenarbeit mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe das vorliegende finanzielle Anreizsystem erarbeitet wurde (EPA 2010:25).

²⁶ Der „Erwerbsbehindertenkredit“ geht auf einen Beschluss des Bundesrates vom 16. Februar 1977 zurück, mit welchem CHF 500'000 für die Eingliederung von Invaliden und Straftatlassenen bereitgestellt werden sollten. Als Erwerbsbehinderte wurden Personen bezeichnet, deren Behinderung mit einer Leistungseinbusse einhergeht. Für den Erwerbsbehindertenkredit wurden kontinuierlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt (Stäubli 2009).

Das Ziel des Anreizsystems ist es, anhand finanzieller Mittel die Reintegration von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden sowie die Ausbildung, Anstellung und den Erhalt von Arbeitsplätzen von Menschen mit Behinderung zu fördern. Finanzielle Mittel können gesprochen werden für Arbeitsversuche oder stufenweise Reintegration an den Arbeitsplatz²⁷, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, sowie die befristete Beschäftigung und die Neuanstellung von Menschen mit Behinderung. Dabei wird unterschieden zwischen jährlich ausgerichteten Förderprämien und Lohnkostenzuschüssen. Zuständig für den Entscheid über die Mittelzuteilung ist das EPA, vertreten durch die PSB. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2009 auf CHF 8.9 Mio, damit wurden 162 Personen (97 Männer, 65 Frauen) unterstützt (EPA 2010:24f). Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Leistungen des finanziellen Anreizsystems.

Tabelle 6: Mittelzuteilung für die berufliche Integration

Bezugskriterien	Finanzielle Mittel werden gesprochen, falls eine Rente der IV, MV, SUVA oder Berufsinvalidität ausgerichtet wird oder eine Behinderung ärztlich bestätigt wurde. Bei Arbeitsversuchen / stufenweise Reintegration können Lohnzuschüsse beantragt werden, falls 1 Monat Abwesenheit zu mind. 50% des Beschäftigungsgrads vorliegt. Die Verwaltungseinheit stellt via Departement einen Antrag bei der PSB.	
Leistungen	Beschrieb	Abgeltungen
Förderprämien	Den Verwaltungseinheiten werden für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung Förderprämien ausgerichtet. Den Verwaltungseinheiten steht frei, diese zusätzlichen Mittel auf ihrem Personalkredit nach ihren Bedürfnissen zu verwenden (z.B. Schaffung von Nischenarbeitsplätzen).	<ul style="list-style-type: none"> - unbefristete Anstellungen: einmalig CHF 15'000 - Ausbildung und Weiterbeschäftigung (inkl. Reintegration, Anstellung über Personalverleih, Arbeitstrainings oder -versuch): CHF 10'000 jährlich
Lohnkostenzuschuss Leistungseinbusse und/oder erhöhter Betreuungsaufwand	Bei einer nicht rentenrelevanten Leistungseinbusse können zusätzlich zur Förderprämie allfällige Leistungseinbussen und/oder ein erhöhter Betreuungsaufwand finanziert werden, dies unabhängig davon, ob bereits ein Entscheid von der IV vorliegt oder dieser Entscheid noch bevorsteht. Die Leistungseinbusse muss ärztlich bestätigt werden.	20% des Jahresbruttolohnes
Lohnkostenzuschuss Frühintervention (Arbeitsversuche / stufenweise Reintegration)	Der Zuschuss ist befristet bis maximal zum Ende der Lohnfortzahlungspflicht. Die Differenz zwischen dem Pensum gemäss Arbeitsvertrag und dem festgelegten Zielpensum fällt unter die Lohnfortzahlung des Bundes. Ein Integrationsplan aus dem Case Management PSB bildet die Grundlage für die Mittelzuteilung. Es muss ärztlich bestätigt werden, dass das Zielpensum und die vorgesehenen Stufen für die verunfallte oder erkrankte Person realistisch sind.	Differenz des Jahresbruttolohnes zwischen dem tatsächlichen Arbeitspensum und dem mit dem Mitarbeitenden festgelegten Pensum bei Abschluss der Reintegration (subsidiär zu allfälligen Taggeldern der IV oder SUVA)

Quelle: Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien) vom 30. August 2010. Darstellung: EFK (2010).

²⁷ Die Weisungen wurden per 30. August 2010 dahingehend ergänzt, dass Arbeitsversuche, resp. die stufenweise Reintegration an den Arbeitsplatz unterstützt wird, ohne dass bei den Betroffenen eine Behinderung gemäss IV, SUVA, MV oder Medical Service vorliegt.

Sämtliche Unterlagen zum finanziellen Anreizsystem befinden sich auf dem Intranet der Bundesverwaltung. Es ist vorgesehen, das Anreizsystem 3 Jahre nach dessen Inkrafttretung zu evaluieren.

3.4 Akteure der beruflichen Integration in der Bundesverwaltung

In der beruflichen Integration sind in der Bundesverwaltung unterschiedliche Akteure auf verschiedenen Ebenen aktiv. Dies hat einerseits damit zu tun, dass die berufliche Integration sowohl Gleichstellungsaspekte wie auch die Reintegration nach Unfall/Krankheit beinhaltet (BehiG und IVG). Andererseits richten nicht alle Akteure ihre Aufgaben spezifisch auf das Personal der Bundesverwaltung aus. Hinzu kommt, dass das EPA zwar die Verantwortung für die Personalpolitik der Bundesverwaltung trägt, diese jedoch dezentral durch die Departemente, resp. die Verwaltungseinheiten umgesetzt wird (Art. 19 BPV). Folgende Akteure sind für die berufliche Integration in der Bundesverwaltung tätig:

- Das Eidgenössische Personalamt (im Eidgenössischen Finanzdepartement EFD) ist für die Koordination der Umsetzung von Massnahmen sowie für die Ausarbeitung der bundesrätlichen Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Behinderten zuhanden der Departemente zuständig (Art. 18 Abs. 3 Bst. h BPV). Gleichzeitig bietet es die bundeseigenen Massnahmen an. Für die Formulierung der bundesrätlichen Vorgaben zur beruflichen Integration ist die Abteilung Grundlagen und Systeme zuständig. Mit der Durchführung der zentralen Massnahmen der Bundesverwaltung ist die Personal- und Sozialberatung (PSB) beauftragt.
- Der MedicalService ist bei der SBB angesiedelt und führt medizinische Abklärungen im Rahmen der beruflichen Integration für das Personal der Bundesverwaltung durch. Die Personalverantwortlichen der Verwaltungseinheiten, resp. die PSB können den MedicalService beauftragen, für unfall- oder krankheitsbedingte abwesende Personen die gesundheitliche Situation einzuschätzen.
- Als departementsübergreifendes Organ fungiert die „Human-Resources-Konferenz (HRK)“. Sie setzt sich aus Vertretungen aller Departemente aus dem Bereich Personalwesen zusammen und wird vom EPA geleitet. Insbesondere beurteilt sie die Entwicklung von Instrumenten zur beruflichen Integration, prüft Vorschläge zur Zuteilung von Ressourcen und behandelt Grundsatzfragen der Umsetzung der bundesrätlichen Personalpolitik (Art. 20 BPV).

Zwei weitere Akteure der Bundesverwaltung nehmen nationale Aufgaben wahr:

- Dem Bundesamt für Sozialversicherungen (im Eidgenössischen Departement des Inneren EDI) obliegt die Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen, welche die Massnahmen im Rahmen des IVG (berufliche Massnahmen, Hilfsmittel, Früherfassung- und Frühintervention sowie berufliche Integration) anbieten.
- Das Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) wurde bei der Inkrafttretung des BehiG gegründet und ist beim Generalsekretariat des EDI (GS-EDI) angesiedelt. Seine Aufgaben liegen in der Öffentlichkeitsarbeit: Es hat zum Ziel, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und zu informieren und gewährt Finanzhilfen für Projekte der Behindertengleichstellung (vgl. Kapitel 2.2.3.)

Das fiktive Beispiel von Herrn Schweizer zeigt auf, welche Akteure und Prozesse im Falle einer Krankheit mit stufenweiser Rückkehr an den Arbeitsplatz zur Anwendung kommen können:

Herr Schweizer arbeitet in der Bundesverwaltung. Seit einiger Zeit verschlechtert sich sein Gesundheitszustand... Was passiert mit ihm?

Herr Schweizer arbeitet seit ungefähr 15 Jahren in der Bundesverwaltung. Er hat seine Laufbahn als kaufmännischer Angestellter begonnen und später die Leitung des Bereichs „Support und Logistik“ übernommen.

Heute ist Herr Schweizer 39 Jahre alt und arbeitet zu 100%. Seine Funktion gefällt ihm ausserordentlich gut, aber seit einiger Zeit hat sich sein Gesundheitszustand verschlechtert. Er verspürt eine ungewöhnliche Müdigkeit und kurzzeitige Schmerzen, so dass er nicht mehr voll leistungsfähig ist. Sein Vorgesetzter hat den Leistungsrückgang von Herrn Schweizer bemerkt und spricht ihn im Rahmen einer Sitzung darauf an. Herr Schweizer entscheidet sich, einen Arzt zu konsultieren. Nach mehreren Abklärungen wird eine multiple Sklerose diagnostiziert. Da sich die gesundheitlichen Beschwerden akut verstärken wird Herr Schweizer krankgeschrieben. Er informiert umgehend seinen Vorgesetzten. Dieser will alles daran setzen, dass sein kompetenter Mitarbeiter im Arbeitsprozess bleiben kann. Auf Anraten der Personalverantwortlichen nimmt der Vorgesetzte mit der Personal- und Sozialberatung (PSB) der Bundesverwaltung Kontakt auf. Im Gespräch stellt sich heraus, dass ein Case Management eröffnet werden soll. Der Vorgesetzte teilt Herr Schweizer mit, dass er die PSB mit der Übernahme des Case Managements beauftragt habe und die PSB mit ihm Kontakt aufnehmen werde, um mit ihm seine persönliche Situation zu klären. Herr Schweizer ist damit einverstanden und erteilt der PSB die nötigen Vollmachten. Die PSB als Case Managerin organisiert im Anschluss an ein erstes Gespräch einen runden Tisch mit ihm, seinem Vorgesetzten und der Personalverantwortlichen, um die beruflichen Auswirkungen dieser Krankheit zu diskutieren. Herr Schweizer meldet sich mit Unterstützung der Case Managerin bei der IV-Stelle seines Kantons an. Zusätzlich führt der MedicalService einige medizinische Abklärungen durch.

Herr Schweizer möchte so schnell wie möglich seine Arbeit wieder aufnehmen. Aber es ist klar, dass er aufgrund seiner gesundheitlichen Beeinträchtigung nicht mehr 100% arbeiten kann, auch wenn sich sein Gesundheitszustand für den Moment stabilisiert hat. Die stufenweise Rückkehr an den Arbeitsplatz wird von der Case Managerin mit ihm, seinem Vorgesetzten, der Personalverantwortlichen, seinem Arzt und einem Vertreter der IV-Stelle besprochen. Ein Reintegrationsplan und die dazu nötigen Anpassungen und Unterstützungsmassnahmen im Aufgabengebiet und am Arbeitsplatz werden festgelegt. Das Team wird über die geplanten Schritte informiert. Während der gesamten Zeit der stufenweisen Reintegration erhält die Verwaltungseinheit einen finanziellen Zuschuss im Rahmen der Mittelzuteilung berufliche Integration, um die durch die Reintegration von Herrn Schweizer bedingten finanziellen Verluste zu kompensieren. Nach erfolgreichem Abschluss der stufenweisen Rückkehr kann Herr Schweizer zu 50% weiterarbeiten. Die kantonale IV-Stelle beurteilt die Arbeitsunfähigkeit und bestimmt den Invaliditätsgrad von Herrn Schweizer. Dieser beläuft sich auf 50%, wodurch er eine halbe IV-Rente zugesprochen erhält. Die zur Ausarbeitung der Aufgaben benötigten Hilfsmittel werden über die IV bezahlt. Die Verwaltungseinheit erhält, da sie mit Herrn Schweizer eine Person mit Behinderung beschäftigt, eine jährliche Förderprämie von CHF 10'000 aus der Mittelzuteilung berufliche Integration.

Aufgrund des instabilen Zustands und des unsicheren Verlaufs der Krankheit von Herrn Schweizer wird seine Situation regelmässig überprüft.

3.5 Konzept der beruflichen Integration bei den SBB

Als Vergleich für die Beurteilung des Programms in der Bundesverwaltung dient das Konzept der beruflichen Integration bei den SBB. Seit 2008 wird die berufliche Integration bei den SBB zentral über den Bereich Arbeitsmarktfähigkeit, Gesundheit und Soziales gesteuert, welcher im Personalwesen (HR Konzern) eingebettet ist (vgl. Kasten). Der Bereich Arbeitsmarktfähigkeit, Gesundheit und Soziales beinhaltet:

- das Kompetenzzentrum Betriebliches Gesundheitsmanagement mit Gesundheitsförderung und Prävention, Präsenzmanagement, Betriebliches Case Management (BCM) und die Fachstelle Sozialversicherungen,
- die Sozialberatung inklusive Personalfonds der SBB,
- den MedicalService,
- Neuorientierung & Arbeit: Laufbahncoaching, Beratung und Schulung für Personen, welche aus Reorganisationsgründen ihre Stelle verloren haben,
- sowie ungefähr 60 Arbeitsplätze von „anyway solutions“, welche im Sinne von geschützten Werkstätten Nischenarbeitsplätze zur Verfügung stellen.

Die SBB (ohne Tochtergesellschaften) beschäftigen 26'866 Personen. Der SBB Konzern ist aufgeteilt in die vier Divisionen Personenverkehr, Cargo, Infrastruktur und Immobilien sowie die zentralisierten Konzernbereiche, welche verschiedene Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen beinhalten (unter anderem das Personalwesen, resp. der HR Konzern, die Finanzen und das Generalsekretariat). Mit Ausnahme von SBB Cargo unterliegt der SBB Konzern dem Bundespersonalgesetz und somit dem BehiG.

Strategische Grundlage für die berufliche Integration bildet die Gesundheitsstrategie, welche die Stossrichtung „Arbeitsmarktfähigkeit und Gesundheit fördern und erhalten“ der sieben Human Resources-Leitlinien²⁸ konkretisiert. Die Strategie wurde im März 2010 genehmigt und sieht vier Handlungsfelder vor:

- Gesundheitskompetenz fördern (z.B. Schulungen, Programme sowie Beratung und Coaching für Führungskräfte und Mitarbeitenden)
- Gesundheitsförderliche Arbeitsverhältnisse schaffen (z.B. entsprechende Infrastruktur und Angebote, gesundheitsförderliche Arbeitszeit- und Laufbahnmodelle)
- Arbeitsfähigkeit erhalten (z.B. einheitliches Präsenzmanagement, Betriebliches Case Management)
- Arbeit & Gesundheit ins Management integrieren (z.B. gesundheitsfördernde Ziel- und Anreizsysteme, gesundheitsrelevante Kenngrössen und Wirkungscontrolling).

²⁸ Die 7 HR-Leitlinien lauten: Management Development stärken, Performance Management weiterentwickeln, Arbeitgeberattraktivität steigern, Arbeitsmarktfähigkeit und Gesundheit fördern und erhalten, Umgang mit Stakeholdern klären, Professionalisierung HR, Wissens- und Verbesserungsmanagement institutionalisieren.

Die SBB hat sich im Rahmen der beruflichen Integration folgende Ziele gesetzt:

1. Senkung der Netto-Kosten der Reintegration um CHF 9.1 Mio bis ins Jahr 2012.
2. Reduktion von Langzeitabsenzen bis ins Jahr 2012 um 10% gegenüber 2006, das heisst, jährlich 2% oder 5'300 Fehltage gegenüber 263'000 Fehltagen im Jahr 2006.

Für die berufliche Integration sind zwei Massnahmen ausschlaggebend: Präsenzmanagement und Betriebliches Case Management. Für Neuanstellungen gibt es keine spezifischen Massnahmen. Die Rekrutierung von neuen Personen mit Behinderung wird für die SBB erst dann eine Option, wenn die Reintegration von bestehenden Mitarbeitenden sicher gestellt werden konnte. Im Folgenden werden das Präsenzmanagement und das Betriebliche Case Management kurz beschrieben.

3.5.1 Präsenzmanagement

Das Präsenzmanagement soll Hinweise auf gesundheitliche Beeinträchtigungen möglichst frühzeitig liefern. Aufgrund verschiedener Kriterien wird geprüft, ob Auffälligkeiten vorhanden sind:

- Mehr als 30 Fehltage krankheits- und/oder unfallbedingt abwesend in den letzten 365 Tagen.
- Mehr als drei Absenzen (unabh. von Dauer) in 365 Tagen.
- Fünf oder mehr Fehltage im ersten Anstellungsjahr.

Das Kompetenzzentrum Betriebliches Case Management erstellt zuhanden der HR-Beratenden monatlich Listen mit Personen, bei welchen Absenzen festgestellt werden können.

Neben dem Vorliegen von Absenzen können auch nicht bestandene routinemässige Untersuchungen der medizinischen Tauglichkeit durch den MedicalService oder nachhaltige Leistungseinschränkungen (ohne Absenzen), welche durch die Linienvorgesetzten festgestellt werden, ein Betriebliches Case Management auslösen.

3.5.2 Betriebliches Case Management

Das Betriebliche Case Management begleitet erkrankte und verunfallte Mitarbeitende mit dem Ziel der bestmöglichen Rückkehr in den Arbeitsalltag. Ein Konzept zur beruflichen Integration besteht seit März 2007. Drei regionale Teams mit 26 Gesundheitsmanagerinnen und Gesundheitsmanager (20.7 FTE) setzen das Betriebliche Case Management um. Ihre Arbeitsweise orientiert sich an den fachlichen Standards des „Netzwerk Case Management Schweiz“.

Die HR-Beratenden entscheiden zusammen mit den Vorgesetzten und den Gesundheitsmanagerinnen und -manager aufgrund der monatlichen Listen von Personen mit auffälligen Absenzen, ob ein Case Management eingeleitet und die 2-jährige Anspruchsfrist auf Lohnfortzahlung eröffnet wird. Im Falle von Leistungseinschränkungen ohne Absenzen kann die vorgesetzte Person via HR-Beratende um die Eröffnung eines Case Managements anfragen. Die Verantwortung für das Anstellungsverhältnis und die Personalführung bleibt während der ganzen Zeit der Lohnfortzahlung bei den Vorgesetzten der angestammten Stelle.

Die Gesundheitsmanagerinnen und -manager unterstehen der Schweigepflicht. Alle Informationen, die im Zusammenhang mit dem Case Management an Vorgesetzte oder Dritte weitergereicht werden, werden transparent mit den betroffenen Mitarbeitenden besprochen. Die

Gesundheitsmanagerinnen und -manager sind während dem Case Management die koordinierende Stelle aller internen Akteure sowie nach aussen handlungsbevollmächtigt.

Das Betriebliche Case Management wurde in erster Linie aus finanziellen Gründen eingeführt. Die SBB konnte für das Jahr 2009 ein Aufwand-Nutzen-Verhältnis von 1:6.3 (2008: 1:3.8) ausweisen, d.h. für 1 CHF Aufwand für das Betriebliche Case Management konnten 6.3 CHF Kosten eingespart werden (Angaben nicht verifiziert durch EFK). Wie die Bundesverwaltung kennt die SBB die zweijährige Lohnfortzahlung bei Krankheit, verfügt aber über keine Krankentaggeldversicherung. Zur Bestimmung der Kosteneinsparung wurde für jeden durch Case Management abgeschlossenen Fall ein Vergleich zwischen den tatsächlichen Kosten und den Kosten, die angefallen wären, wenn kein Case Management durchgeführt worden wäre (Berechnung durch Pensionskasse SBB).

Die Massnahmen der SBB wurden zentral kommuniziert. Personalverantwortliche und Vorgesetzte / Kader wurden in Veranstaltungen über die Massnahmen des Betrieblichen Case Management informiert, die Direktion und die allgemeinen Arbeitnehmenden schriftlich.

3.6 Bewertung des Programms: Erste Massnahmen sind initiiert, aber noch nicht in ein Konzept zur beruflichen Integration integriert

Zentrales Kriterium für Fragestellung 1 (Sind die politischen Ziele und Massnahmen in Bezug auf die berufliche Integration kohärent?) ist die Bewertung der Kohärenz des Programms. Bei der Beurteilung des Programms kann unterschieden werden zwischen der inneren Kohärenz (Klarheit, Vollständigkeit und innere Logik) und der äusseren Kohärenz (Übereinstimmung mit anderen staatlichen Handlungsprogrammen, Interessenskonflikte, Synergien) (Knoepfel et al. 1997:91f).

Ein Programm beinhaltet im Idealfall die konkreten (quantifizierbaren) Ziele mit Indikatoren sowie Bestimmungen zu deren Überprüfung, die Massnahmen als operative Elemente sowie die Bedingungen für deren Einsatz, die Kompetenzordnung und die Ressourcen (Knoepfel et al. 1997:78ff). Als Vorbild kann die SBB genannt werden. Es muss jedoch beachtet werden, dass die konzernweite Strategie und verbindlichen Vorgaben durch die zentralisierten Strukturen der SBB ermöglicht werden. Weiter ist festzustellen, dass die SBB die Frage der Gleichstellung, resp. der Neuanstellungen von Menschen mit Behinderung in ihrem Konzept aussen vor lassen, obschon sie durch das BehiG ebenfalls zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspraxis verpflichtet wären.

In der Bundesverwaltung kann positiv gewertet werden, dass erste Massnahmen initiiert sind. Das EPA bietet den Verwaltungseinheiten in der konkreten Umsetzung Unterstützungsmassnahmen für die berufliche Integration an. Es fehlen jedoch Ziele und Indikatoren für die berufliche Integration im Rahmen eines übergeordneten Konzeptes. Dahin führende konzeptuelle Arbeiten mussten zurückgestellt oder sistiert werden. Bezüglich Ressourcen gibt es nur für das Anreizsystem einen definierten Betrag in der Form des Kredites. Ein Konzept wäre in der vorliegenden Situation umso wichtiger, da das IVG und die IVV zwar die Massnahmen zur beruflichen Integration ausführlich beschreiben, die Ziele und Massnahmen im BehiG jedoch wenig konkret sind. Das BehiG definiert allgemeine Politikziele zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, in Bezug auf die berufliche Integration werden auf Gesetzesebene jedoch keine konkreten Ziele formuliert, sondern

Angaben zu den Rahmenbedingungen, resp. zu beabsichtigten Verhaltensänderung gemacht.²⁹ Die BehiV präzisiert zwar die Bereiche, in welchem Antidiskriminierungsmassnahmen stattfinden sollen (Arbeitsräume, Arbeitsplätze und -zeiten, Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung und Karriereplanung sowie das Internet) und betraut das EPA mit der Koordination der Umsetzung der Massnahmen, konkretisiert aber die „Massnahmen“ nicht.

Bezüglich Klarheit ist zudem die Abgrenzung zur IV im Rahmen des Betrieblichen Case Managements problematisch, dies betrifft insbesondere die Frühintervention. Der Leitfaden beschreibt zwar die Prozesse und Massnahmen der Frühintervention sowohl bei der IV wie auch in der Bundesverwaltung, arbeitet aber deren Unterschiede und Prämissen zu wenig heraus, was dazu führt, dass die Koordination mit den Massnahmen der IV zu wenig deutlich wird.³⁰ Diese Problematik kann damit begründet werden, dass der Leitfaden im Rahmen der 5. IVG Revision entstanden ist.

Das Programm zur beruflichen Integration ist demnach unvollständig und teilweise nicht eindeutig geklärt (Problem innere Kohärenz). Dies führt in der Umsetzung dazu, dass einzelne Verwaltungseinheiten proaktiv eigene Konzepte definieren (vgl. Vollzug Kapitel 4.1). Auf eine Beurteilung der äusseren Kohärenz wird aufgrund des fehlenden Konzeptes verzichtet.

Im Gegensatz zu den SBB existiert in der Bundesverwaltung keine Stelle, bei welcher die Aufgaben und Instrumente im Rahmen der beruflichen Integration gebündelt werden. Das Thema der beruflichen Integration ist in der Bundesverwaltung auf zwei Departemente und verschiedene Bereiche verteilt. Der übergeordnete Rahmen ist zu wenig sichtbar, dies kann die Nachvollziehbarkeit über Zuständigkeiten und Massnahmen für die Verwaltungseinheiten erschweren, insbesondere da die berufliche Integration sowohl gleichstellungsseitige Aspekte beinhaltet als auch das Betriebliche Gesundheitsmanagement (und Massnahmen der IV).

4 Vollzug der Massnahmen

Der Vollzug der Massnahmen findet in den Verwaltungseinheiten statt. Was passiert aber genau in den Verwaltungseinheiten? Wie sind ihre Rahmenbedingungen und wie setzen sie die Massnahmen zur beruflichen Integration um? Das folgende Kapitel gibt Antworten. Als Vergleich in Bezug auf die Anwendung der Massnahmen dient wiederum das Fallbeispiel der SBB.

4.1 Rahmenbedingungen in den Verwaltungseinheiten

Die Rahmenbedingungen in den Verwaltungseinheiten umfassen einerseits strategische Komponenten wie eigene Konzepte oder Ziele aber auch gleichstellungsseitige Bedingungen, die den Zugang der Menschen mit Behinderung erleichtern sollen.

Von 62 Verwaltungseinheiten haben drei Verwaltungseinheiten eigene Konzepte zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung erstellt. Das BSV verfügt über ein internes

²⁹ Gemäss Bussmann (2010: 285f) können Gesetze zwei Zwecke verfolgen: Rahmenbedingungen für das Verhalten von Institutionen oder Personen festlegen, ohne die beabsichtigten Wirkungen zu konkretisieren (social ordering) oder Ziele in Bezug auf die Lösung eines sozialen Problems definieren (problem-solving).

³⁰ Z.B. soll die IV nur dort einbezogen werden, wo ihre Leistungen für den Erhalt der Arbeitsfähigkeit notwendig sind oder die Rentenfrage geklärt werden muss. Das Case Management PSB wird erst eingesetzt, falls einfache Unterstützungsmassnahmen nicht ausreichen. Unter den einfachen Unterstützungsmassnahmen führt der Leitfaden dann aber auch Anträge an die IV auf (EPA 2009a:15).

Arbeitspapier³¹ aus dem Jahre 2010, welches den Schwerpunkt auf Neuanstellungen legt, die Konzepte der armasuisse und der EZV (beide aus dem Jahre 2009) sind auf die Weiterbeschäftigung und Reintegration beschränkt.

- Das Konzept des BSV, welches auf Neuanstellungen fokussiert, ist das einzige Konzept bei welchem Sollwerte für den Anteil Mitarbeitende mit Behinderung definiert wurden (Bestand soll bis 2017 um 3% erhöht werden). Hierzu sollen insbesondere Massnahmen auf der Ebene der Rekrutierung umgesetzt werden. So sollen beispielsweise eine Lehrstelle resp. je ein Praktikum für Hochschul- und Bildungsbereich pro Jahr mit einer Person mit Behinderung besetzt, sowie eine Person mit einer psychischen Beeinträchtigung pro Jahr über Supported Employment beschäftigt werden. Im Konzept werden zudem die Aufgaben des Integrationsbeauftragten definiert: Ausschreibung Lehrstelle / Praktikum, Überprüfung Anschlusslösungen für auslaufende Stellen, Kontaktpflege mit IV-Stellen, Planung von Sensibilisierungsmassnahmen, Identifikation und Integration des Themas bei geplanten Projekten, Controlling und Berichterstattung. Es ist vorgesehen, die Massnahmen über die beantragten Mittel (Förderprämien) aus dem Kredit für besondere Personalkategorien umzusetzen.
- Die beiden Konzepte im Bereich Weiterbeschäftigung / Reintegration definieren Ziele im Bereich Betriebliches Gesundheitsmanagement, legen Kriterien zur Identifikation von betroffenen Mitarbeitenden fest und klären Abläufe und Prozesse. Bei der armasuisse steht die Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses über Case Management im Vordergrund. Alle Mitarbeitenden sollen umfassend informiert werden. Die EZV bietet zusätzlich verwaltungseigene Hilfsmittel (z.B. in Form von Check-Listen) für die Vorgesetzten an.

18 weitere Verwaltungseinheiten geben an, dass zwar Ideen vorhanden, aber kein schriftliches Konzept vorliegt, knapp ein Drittel davon hat in diesem Zusammenhang konkrete Ziele formuliert. Diese zielen vorwiegend darauf ab, bereits angestellte Mitarbeitende im Arbeitsprozess zu integrieren; nur in einer Verwaltungseinheit wird auch die Ermöglichung von neuen Anstellungen angesprochen.

Knapp ein Viertel der Verwaltungseinheiten haben einen Integrationsbeauftragten³² bestimmt (insgesamt 260 Stellenprozente). Vor allem diejenigen drei Verwaltungseinheiten, welche über ein Konzept verfügen, haben ihren Integrationsbeauftragten Ressourcen zur Ausführung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt. In der Mehrheit der Fälle sind für die Integrationsbeauftragten entweder keine Aufgaben im Pflichtenheft aufgeführt und / oder es werden keine Ressourcen zur Verfügung gestellt. Spezifische Rekrutierungsmassnahmen wie Hinweise in Stellenbeschreibungen und die Zusammenarbeit mit IV-Stellen und Behindertenorganisationen finden sich in 6% der Verwaltungseinheiten.

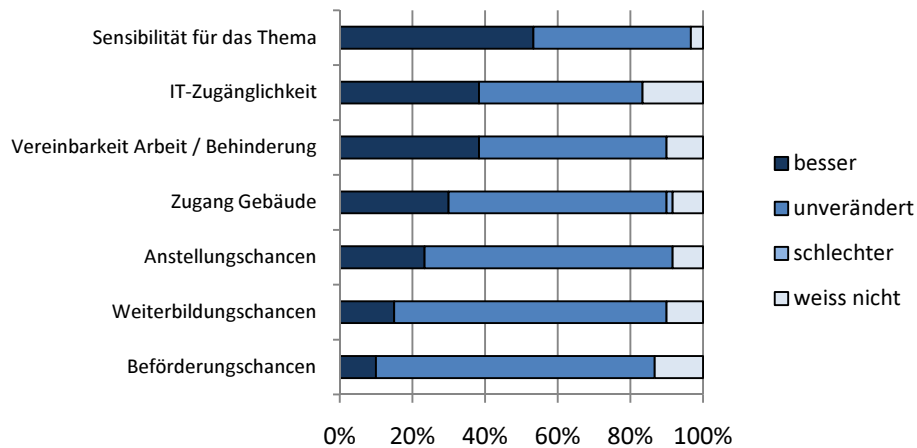
Bezüglich der Veränderung der gleichstellungsseitigen Rahmenbedingungen seit Inkrafttreten des BehiG im Jahre 2004 ist die Sensibilität für das Thema „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ der einzige Bereich, in welchem über 50% der 62 Verwaltungseinheiten eine Verbesserung zur Situation im Vergleich von 2004 feststellen (Abbildung 1). Am wenigsten

³¹ Es handelt sich um ein internes Arbeitspapier, da auf Departementsstufe ein Konzept in Erarbeitung ist.

³² Gemäss Art. 13 BehiV: «Der Arbeitgeber bezeichnet eine Person aus dem Personal, die ihn und die angestellten behinderten Personen in Fragen der Integration der Menschen mit Behinderungen im beruflichen Umfeld berät.»

verändert hat sich nach Einschätzung der Personalverantwortlichen die Situation bezüglich Chancengleichheit (Anstellungschancen, Weiterbildungschancen, Beförderungschancen).

Abbildung 1: Behindertengleichstellung im Vergleich zu 2004



Quelle: Schriftliche Befragung Personalverantwortliche Bundesverwaltung 2010. $n_{\text{gültig}}=60$. Darstellung: EFK (2010).

4.2 Früherkennung und Frühintervention

Für die Bundesverwaltung gibt es im Unterschied zu den SBB (vgl. Kapitel 3.5.1) keine Vorgaben zur systematischen Kontrolle von Abwesenheiten. Die Prozesse zur Früherkennung und Frühintervention werden auch nicht zentral gesteuert, sondern innerhalb der Verwaltungseinheiten individuell umgesetzt. Mögliche Kriterien zur Identifikation von betroffenen Mitarbeitenden finden sich im „Leitfaden Betriebliches Case Management“ (Abwesenheit länger als einen Monat, mehr als drei Absenzen in den letzten sechs Monaten, regelmässige Absenzen vor oder nach den Wochenenden). Es hat vor diesem Hintergrund interessiert, ob und wie die Verwaltungseinheiten die Früherkennung und Frühintervention umsetzen.

37% der Verwaltungseinheiten verfügen über ein offizielles System zur Früherkennung, anhand welchem gesundheitlich gefährdete Mitarbeitende identifiziert werden können. Alle ausser fünf Verwaltungseinheiten wenden zumindest ein Kriterium zur Identifikation von betroffenen Mitarbeitenden an. Die betroffenen Mitarbeitenden werden jedoch nicht einheitlich identifiziert. Am häufigsten werden Kriterien der Dauer (82%) und Beurteilung einer Leistungseinschränkung durch Vorgesetzte (79%) angewendet. Weitere sind: Mehrfache Absenzen (23 Nennungen), informelle Informationen / persönliche Gespräche (10 Nennungen) sowie wiederkehrende, regelmässige Kurzabsenzen (4 Nennungen).

Die Kriterien der Dauer werden sehr unterschiedlich angewendet. Zwar reagiert knapp die Hälfte der Verwaltungseinheiten, welche Angaben zum Kriterium Dauer gemacht haben nach 30 Tagen dauernder Absenz, daneben finden sich jedoch neun weitere Kennwerte von 5 bis 90 Tagen. Noch unterschiedlicher gestaltet sich die Anwendung der mehrfachen Absenzen, sämtliche Verwaltungseinheiten geben jeweils unterschiedliche Kennzahlen an (von 1x in 20 Tagen bis 10x in 100 Tagen). Die Anwendung verläuft auch innerhalb der Verwaltungseinheiten der jeweiligen Departemente nicht einheitlich.

Für den Erhalt der Arbeitsfähigkeit ist der Zeitfaktor entscheidend. Eine zentrale Rolle kommt bei der Früherkennung von Gefährdungssituationen den direkten Vorgesetzten zu. Die Interviews mit Betroffenen zeigen, dass in Risikosituationen und bei längeren Absenzen Rückfragen und Rückmeldungen der direkten Vorgesetzten Sicherheit geben und dass fehlender Kontakt verunsichert und als fehlende Wertschätzung wahrgenommen wird. Aus der schriftlichen Befragung geht hervor, dass gerade einem Fünftel der Betroffenen von den Verantwortlichen rechtzeitig Unterstützung angeboten wurde. Bei den übrigen Personen war dies nur «eher» der Fall (42%), bzw. «eher nicht» oder «gar nicht» der Fall (38%). Diese Ergebnisse werden durch die Gespräche bestätigt: Bei fünf von 16 Gesprächspartnern fehlte eine rechtzeitige Unterstützung. In den Fällen, in denen bei den interviewten Personen frühzeitig eine Lösungssuche einsetzte, wurde der Prozess häufig von den Betroffenen selbst, teilweise mit der Hilfe von Behindertenorganisationen initiiert oder die behandelnden Ärzte gaben den Ausschlag, dass die Suche nach Lösungen eingeleitet wird. Eher selten waren es die direkten Vorgesetzten oder der Personaldienst, die von sich aus Massnahmen einleiteten.

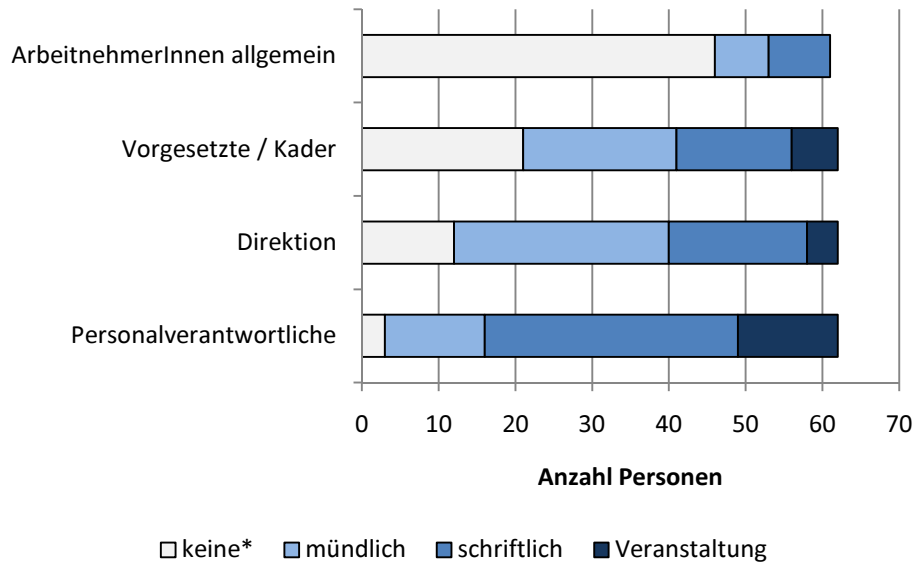
Die Gespräche mit Betroffenen zeigen weiter, dass das Vorgehen hinsichtlich Früherfassung und Frühintervention nicht einheitlich und verbindlich verläuft. Für mehrere Fälle ist typisch, dass die Verantwortlichen erst bei der zweiten oder gar dritten längeren Abwesenheit auf Initiative von aussen reagieren und Massnahmen ergriffen werden (vgl. nachfolgendes Fallbeispiel Herr K.).

Fall Herr K. *Bereits vor einigen Jahren verbringt Herr K. aufgrund eines Zusammenbruchs sechs Wochen in einer Klinik. Nach seiner Rückkehr arbeitet er aufgrund des Arztzeugnisses zunächst einen Monat reduziert, dann wieder voll. Die kommenden Jahre stehen im Zeichen einer Reorganisation und sind von steigendem Arbeitsdruck geprägt, der ihn belastet. Zusätzlich lösen Komplikationen während einer Operation Beschwerden aus, die nicht vollständig behoben werden können. Beim Vorgesetzten stossen die Probleme auf wenig Verständnis. Die schwierige berufliche Situation zusammen mit den Folgen der Operation führen zu einem weiteren Zusammenbruch und Herr K. wird krankgeschrieben. Er versucht erneut 50 Prozent zu arbeiten, was jedoch nicht gelingt. Während dieser Zeit gibt es allerdings auch keine Begleitung. Es folgt ein gut viermonatiger Klinikaufenthalt. Erst jetzt setzt auch die Unterstützung durch den Arbeitgeber ein, nachdem die Klinik den Personaldienst informiert und die IV eingeschaltet hat (BASS/evaluanda 2010: 18).*

Im Zusammenhang mit der Früherkennung ist das Wissen über vorhandene Massnahmen und Prozesse unabdingbar. Die Personalverantwortlichen wurden deshalb gefragt, inwieweit die Massnahmen zur beruflichen Integration in den Verwaltungseinheiten kommuniziert wurden.

Am wenigsten Informationen über die Massnahmen zur beruflichen Integration haben die allgemeinen Arbeitnehmenden erhalten (vgl. Abbildung 2). Sie wurden zu gleichen Anteilen mündlich und schriftlich informiert, Veranstaltungen fanden keine statt. Die Personalverantwortlichen wurden am besten informiert und zwar wurden die Informationen in 25% auf mündlichem, in 50% auf schriftlichem Weg und in 25% in Veranstaltungen weitergegeben. Die Direktion wurde etwas häufiger informiert als das Kader, die Informationen wurden für beide Personengruppen in ähnlichem Verhältnis weitergegeben (50-55% mündlich, 35% schriftlich und 10-15% in Veranstaltungen).

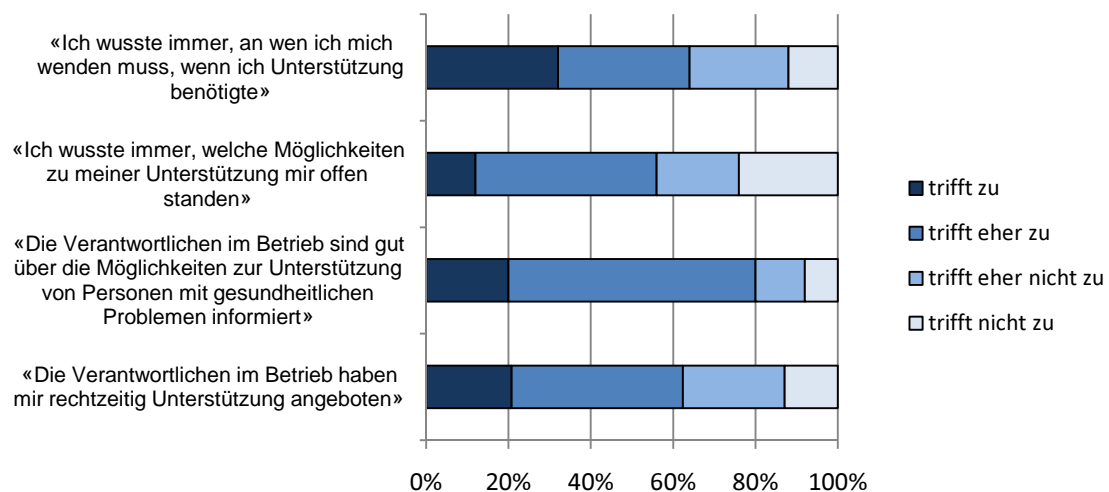
Abbildung 2: Information über die Massnahmen zur beruflichen Integration



*keine=Antwortmöglichkeit «es wurden bisher keine Informationen zur beruflichen Integration weitergegeben» sowie fehlende Werte
 Quelle: Schriftliche Befragung Personalverantwortliche Bundesverwaltung 2010 (Frage 6). n=62. Darstellung: EFK (2010).

Diese Ergebnisse werden durch die Befragung der Betroffenen gestützt (vgl. Abbildung 3). Knapp ein Drittel der Befragten wusste immer, an wen sie sich wenden mussten, wenn sie Unterstützung benötigten. 12% kannten die ihnen offen stehenden Unterstützungsmöglichkeiten und 24% wussten nicht, welche Möglichkeiten ihnen zur Unterstützung offen standen. Verbesserungspotential gibt es aus Sicht der Betroffenen auch bei der Information der Vorgesetzten und Personalverantwortlichen. Rund ein Fünftel der Befragten attestiert diesen vorbehaltlos gute Kenntnisse der Unterstützungsmöglichkeiten, knapp ein Zehntel beurteilt die Kenntnisse als ungenügend.

Abbildung 3: Beurteilung der Information und der Früherkennung

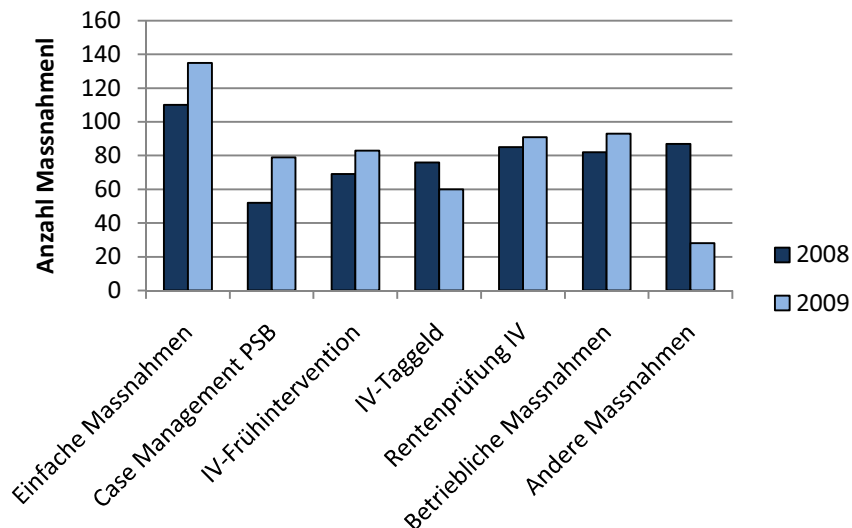


Quelle: Schriftliche Befragung Büro BASS 2010. n=43. Darstellung: EFK nach BASS/evaluanda (2010).

4.3 Anwendung der Massnahmen in der Bundesverwaltung

Da verschiedene Angebote (PSB, IV, eigene Massnahmen) für die Reintegration bestehen, wurde zur Beurteilung der Einheitlichkeit des Vorgehens erhoben, welche Massnahmen von den Verwaltungseinheiten tatsächlich bei der Lösungssuche im Falle einer Erkrankung oder eines Unfalles angewendet wurden.

Abbildung 4: Anwendung der Massnahmen



Quelle: Schriftliche Befragung Personalverantwortliche 2010 (Frage 12). n= 585 erkrankte oder verunfallte Personen, mehrere Massnahmen pro Person möglich. Gewichtete Daten.³³ Fehlende Angaben 2008: 4 Verwaltungseinheiten, 2009: 1 Verwaltungseinheit. Darstellung: EFK (2010).

Abbildung 4 zeigt die Anwendung der Massnahmen für die verunfallten und erkrankten Personen in 2008 und 2009. Hauptsächlich wurden einfache Unterstützungsmassnahmen wie die kurzfristige Anpassung des Arbeitspensums oder der Stellenbeschreibung durchgeführt (2008 und 2009: Ø22%). An zweiter und dritter Stelle stehen Rentenprüfung bei der IV (2008 und 2009: Ø16%) und dauerhafte betriebliche Massnahmen (2008 und 2009: Ø15%). Das Case Management der PSB folgt an fünfter Stelle (2008 und 2009: Ø12%) zusammen mit Integrationsmassnahmen der IV (2008 und 2009: Ø12%) nach Massnahmen der IV-Frühintervention (2008 und 2009: Ø13%). Als zusätzliche Massnahmen (2008 und 2009: Ø10%) wurden insbesondere direkte Abklärungen mit dem MedicalService genannt.

72% der Betroffenen haben im Rahmen der Wiedereingliederung einen persönlichen Reintegrationsplan erstellt. Gerade bei Fällen, bei denen ein Arbeitsversuch, bzw. eine schrittweise Erhöhung des Arbeitspensums im Zentrum stand, zeigte sich mehrfach in den Gesprächen mit den Betroffenen, dass zwar ein klarer, terminierter Plan vorhanden war, dieser aber nicht eingehalten wurde. Es kam einerseits vor, dass die Pensenreduktion nicht mit einer Reduktion der geforderten Leistungen einherging und andererseits, dass das Arbeitspensum rascher als geplant wieder erhöht wurde, im Sinne von «*mal schauen, ob es klappt*» (Person J). Bei einer Anpassung des

³³ Die Anwendung der Massnahmen (Frage 12: Wie verteilt sich die Anwendung der Massnahmen für die Weiterbeschäftigung / Wiedereingliederung der verunfallten oder erkrankten Personen?) wurden mit der Anzahl verunfallter / erkrankter Personen multipliziert und aufgerundet auf ganze Zahlen: E (in den meisten Fällen): Faktor 0.8, D (in der Hälfte der Fälle oder mehr): Faktor 0.6, C (in weniger als der Hälfte der Fälle): Faktor 0.4, B (in Einzelfällen): Faktor 0.2, A (in keinem Fall): Faktor 0.

Pensums scheint es unabdingbar, dass regelmässig überprüft wird, ob das anvisierte Pensum eingehalten und der gesundheitlichen Situation angepasst ist.

Doch wer ist nun vorwiegend an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt? Es kann festgestellt werden, dass die Betroffenen im Prozess der Lösungssuche vorwiegend externe Unterstützung erhalten haben. Bei mehr als zwei Drittel der Personen (68%), bei welchen es um Weiterbeschäftigung oder Reintegration ging, spielten Ärzte die dominierende Rolle bei der Begleitung. Ärzte leisteten gemäss Wahrnehmung der Betroffenen auch den grössten Beitrag an die Verbesserung der beruflichen Situation. 40% der Befragten haben von den direkten Vorgesetzten, dem Personaldienst oder der PSB viel Hilfe und Unterstützung erhalten. Die Unterstützung der PSB wurde mehrheitlich sehr geschätzt, insbesondere auch weil sie eine externe, neutrale Stelle darstellt. Ein vergleichsweise geringer Beitrag zur beruflichen (Re)integration ging von der IV aus. Die Unterstützung wird sehr heterogen, insgesamt aber als kompliziert und bürokratisch wahrgenommen. Zwar hat nur ein geringer Anteil von Personen Unterstützung von privaten Beratungsstellen erhalten. Wo jedoch Behindertenorganisationen, Rehabilitationsfachstellen oder die Berufsberatung von Rehabilitationskliniken involviert waren, attestiert ihnen die Hälfte der Betroffenen einen sehr hohen Beitrag an die Verbesserung ihrer Situation.

Die Zusammenarbeit verschiedener Stellen ist im Prozess der Lösungssuche von zentraler Bedeutung. Einzelne Betroffene erachten die Koordination innerhalb des Betriebs (Vorgesetzte, Personalabteilung, PSB) resp. die Koordination zwischen den Verantwortlichen innerhalb des Betriebs und externen Stellen (Arzt, IV, etc) als ungenügend (14, resp.12%). Aus Gesprächen mit Betroffenen ergeben sich Hinweise, dass die PSB bei den Betroffenen und ihren Vorgesetzten noch eher wenig bekannt ist. In verschiedenen Fällen sind es die Personaldienste, welche die PSB ins Spiel bringen.

Auch die Personalverantwortlichen wurden nach der Häufigkeit der Kontakte mit anderen Akteuren in der beruflichen Integration gefragt (PSB, MedicalService, IV-Stellen, RAV, SUVA, private Behindertenorganisationen, EPA und EBGB). Kontakte fanden vorwiegend mit dem MedicalService (100% der Verwaltungseinheiten), mit der PSB (90%) und den kantonalen IV-Stellen (90%) statt. Die Zusammenarbeit mit der PSB wird als einzige der aufgeführten Akteure in der Mehrheit der Fälle (65%) als «sehr hilfreich» eingestuft. Als «nicht hilfreich» wurden in erster Linie die Kontakte mit den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) (33%) und den IV-Stellen (14.5%) klassifiziert.

Von einzelnen Personalverantwortlichen wurden folgende spezifische Schwierigkeiten in Bezug auf andere Stellen genannt:

- IV-Stellen (8 Nennungen): Teilweise sind die Zuständigkeiten und Vorgehensweisen zu wenig klar, die Abklärungen zu komplex und langsam, so dass ein wirkliches Zusammenspiel in zeitlicher Hinsicht nicht stattfinden kann. Es fehlt an aktiver Unterstützung und Beratung sowie klaren Informationen an die Bundesverwaltung.
- MedicalService (4 Nennungen): Der Arbeitgeber wird zu wenig unterstützt und beraten (z.B. welche Massnahmen für die Integration förderlich wären). Die Sicht und die Ressourcen des Arbeitgebers werden zu wenig in die Analysen einbezogen.

- PSB (4 Nennungen): Ein Leitfaden ist vorhanden, aber bisher ist keine professionelle Umsetzung erfolgt (Instrumente für die Linie, Schulungen für HR / Kader). Die Definition der Rollen, Aufgaben und Kompetenzen sind zu wenig klar. Das Case Management sollte dezentral organisiert sein.
- RAV (2 Nennungen): Es fehlt an Fachwissen und Zeit für die Anliegen der Personen.
- EPA (1 Nennung): Das Thema „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ wird nicht aktiv bearbeitet.

4.4 Anwendung der Massnahmen bei den SBB

Die Vorgaben und Kriterien für die Umsetzung der Früherkennung und der Lösungssuche sind bei den SBB verbindlich geregelt. Dies führt zu einer einheitlichen Umsetzung im gesamten SBB Konzern. Die Massnahme des Case Managements wurde, im Gegensatz zur Bundesverwaltung, bei den SBB am häufigsten eingesetzt, gefolgt von einfachen Unterstützungsmassnahmen und der Rentenprüfung bei der IV. In weniger als der Hälfte der Fälle wurden eine Frühintervention oder Taggeldleistungen sowie dauerhafte betriebliche Massnahmen angewendet. Aktuell befinden sich 60 Frauen (1.5% aller Frauen) und 518 Männer (2.3% aller Männer) im Case Management, das sind insgesamt 2.2% der Mitarbeitenden (Vergleich Bundesverwaltung: 26 Frauen und 48 Männer; insgesamt 0.2% der über die Personalverantwortlichen befragten Mitarbeitenden).

Bezüglich Zusammenarbeit orten die SBB wie auch die Bundesverwaltung vor allem in der Zusammenarbeit mit den RAV Verbesserungspotential. Als sehr hilfreich wird die Zusammenarbeit mit der SUVA bewertet. Verbesserungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit mit den IV-Stellen und dem MedicalService sind initiiert:

- IV-Stellen: Im Rahmen eines Pilotprojektes werden neue Formen der Zusammenarbeit mit den IV-Stellen erprobt, welche vor allem einen effektiveren Einbezug der behandelnden und abklärenden Ärzte sowie bessere und transparentere Information zu Frühinterventionsmassnahmen zum Ziel haben. Dabei soll auch eine konstante Ansprechperson seitens der IV und der SBB bestimmt werden, so dass eine bessere Abstimmung der Reintegrationsstrategien und -pläne umgesetzt werden kann.
- MedicalService SBB: Eine Arbeitsgruppe erarbeitet derzeit Vorschläge in Hinblick auf die Vereinfachung der Rückfragemöglichkeiten von Gesundheitsmanagerinnen und -manager der SBB, Möglichkeiten von gemeinsamen Standortgesprächen und eine Optimierung der Zusammenarbeit mit Vertrauensärzten.

4.5 Bewertung des Vollzugs: Die berufliche Integration wird nicht einheitlich umgesetzt

Zentrales Kriterium zur Überprüfung des Vollzugs und damit der Fragestellung 2 (Werden die Massnahmen einheitlich umgesetzt und mit der IV koordiniert?) ist die Koordination der Massnahmen (Knoepfel et al. 1997:95f).

Die Verwaltungseinheiten sind autonom in der Durchführung der Massnahmen sowohl im Bereich der Gleichstellung als auch im Bereich des Betrieblichen Gesundheitsmanagements. Es gibt keine Verpflichtungen Rahmenbedingungen zu ändern oder Massnahmen anzuwenden. Dies führt dazu, dass sich die gleichstellungsseitigen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren nicht stark

verändert haben. Diese Information ist mit Vorsicht zu geniessen, da das Niveau 2004 nicht erfragt wurde und somit nur bekannt ist, ob eine Verbesserung stattgefunden hat, nicht aber, ob der aktuelle Zustand insgesamt positiv bewertet wird. Es wurden von den Verwaltungseinheiten in der Mehrheit keine spezifischen Ressourcen oder Aufgaben in der Form eines Integrationsbeauftragten zur Verfügung gestellt, um Verbesserungen in die Wege zu leiten. Eine einzige Verwaltungseinheit hat aus eigener Initiative Sollwerte formuliert. Weiter hat es auch zur Folge, dass die berufliche Integration in der Bundesverwaltung nicht einheitlich umgesetzt wird. Dies wird vor allem im Bereich der Früherkennung offensichtlich.

Im Prozess der Früherkennung entscheidet sich für die Betroffenen, ob und zu welchem Zeitpunkt sie von wem die richtige Unterstützung erhalten. Aus den Gesprächen mit Betroffenen geht hervor, dass es in der Bundesverwaltung hinsichtlich Früherfassung und Frühintervention kein einheitliches und verbindliches Vorgehen gibt. Dem Gesundheitsmanagement und der Früherkennung beim Bund wird insbesondere bei Restrukturierungen zu wenig Beachtung geschenkt. Denn in solchen Situationen stehen auch die Vorgesetzten unter hohem Druck, was wiederum begünstigt, dass Alarmzeichen bei den Mitarbeitenden nicht wahrgenommen werden und die Früherkennung versagt. Optimierungspotential besteht weiter bei der Information der Mitarbeitenden über Ansprechpersonen und Unterstützungsmöglichkeiten, als auch bei der Information der Vorgesetzten und Personalverantwortlichen.

Bei den SBB wurde das Case Management am häufigsten eingesetzt, weitere Massnahmen wurden im Rahmen des Case Managements initiiert. In der Bundesverwaltung deutet die Anwendung der Massnahmen darauf hin, dass Unklarheiten bestehen und die Koordination mit der IV nicht optimal verläuft. Es wäre das Ziel des Case Managements PSB beigezogen zu werden, sobald einfache Unterstützungsmassnahmen nicht ausreichen. Die einfachen Unterstützungsmassnahmen wurden zwar am häufigsten angewendet, danach folgt aber die Rentenprüfung bei der IV anstelle des Case Managements PSB. Zwei Verwaltungseinheiten haben anhand von Konzepten die entsprechenden Prozesse und Abläufe geklärt.

5 Leistungen der beruflichen Integration

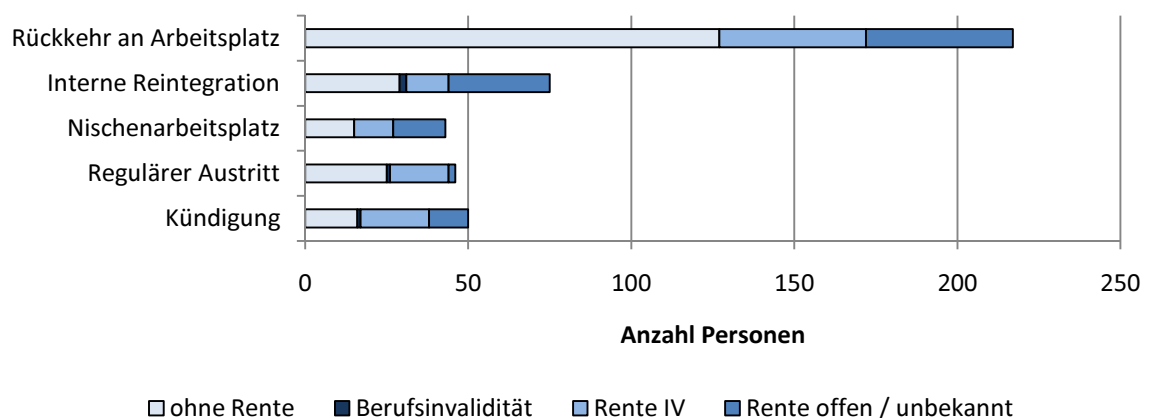
Die berufliche Integration wird in der Bundesverwaltung nicht einheitlich umgesetzt. Aber welche Resultate konnten erzielt werden? Die Leistungen der beruflichen Integration können gemessen werden anhand der Falllösungen der erkrankten oder verunfallten Personen sowie anhand der Anzahl Neuanstellungen von Menschen mit Behinderung. Weiter zeigt der aktuelle Bestand die Integrationsquote von Menschen mit Behinderung in der Bundesverwaltung. Bei der Erhebung des aktuellen Bestandes waren folgende Kriterien ausschlaggebend:

- Eine Rente der Invaliditätsversicherung, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung wird ausgerichtet,
- oder es besteht ein Anspruch auf Hilfsmittel der IV (z.B. Hörgeräte, Prothesen, Rollstühle) und/oder eine Hilflosenentschädigung,
- oder es wird eine Berufsinvaliditätsrente (Publica) ausgerichtet,
- oder die Behinderung hat zu keiner der obgenannten Leistungen geführt, wurde jedoch durch den MedicalService oder ärztlich bestätigt,
- oder eine voraussichtlich länger dauernde gesundheitliche Beeinträchtigung ist vorhanden und in Abklärung.

5.1 Falllösungen und Neuanstellungen in der Bundesverwaltung

In den Jahren 2008 und 2009 waren in der Bundesverwaltung 585 Personen in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt, so dass Massnahmen zur Weiterbeschäftigung oder Reintegration ergriffen werden mussten (519 krankheitsbedingt, 66 unfallbedingt).³⁴ Für 431 Personen konnte bereits eine der folgenden Lösungen gefunden werden: Rückkehr an den Arbeitsplatz mit unverändertem Arbeitsvertrag, Anpassung des Arbeitsvertrages mit einer neuen Stelle innerhalb der Bundesverwaltung (interne Reintegration), Auflösung des Arbeitsverhältnisses aufgrund der Krankheit oder des Unfalls (Kündigung), Auflösung aus anderen Gründen wie Pensionierung oder Tod (regulärer Austritt) oder eine soziale Lösung (Nischenarbeitsplatz). Abbildung 5 gibt einen Überblick.

Abbildung 5: Übersicht Falllösungen 2008 / 2009



Quelle: Schriftliche Befragung Personalverantwortliche 2010 (Frage 13). n=431 Personen. Fehlende Angaben 2008: 6 Verwaltungseinheiten, 2009: 3 Verwaltungseinheiten. Darstellung: EFK (2010).

³⁴ Fehlende Angaben 2008: 4 Verwaltungseinheiten, 2009: 1 Verwaltungseinheit.

In der Mehrheit der Fälle konnten die Mitarbeitenden ohne IV-Rente an die Arbeitsstelle zurückkehren oder im Falle von Rentengutsprachen reintegriert werden. Es mussten nur wenige Kündigungen ohne Rentenanspruch aufgrund der Krankheit oder des Unfalls ausgesprochen werden (3.7% aller Fälle).

Die Situation bezüglich Neuanstellungen gestaltet sich folgendermassen:

Knapp ein Drittel der Verwaltungseinheiten haben in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt 73 Personen **befristet** angestellt als Lernende (24), Praktikanten (17), über einen internen (7) oder externen (17) Arbeitsversuch oder im Rahmen von Supported Employment (8).

Insgesamt konnten 19 Personen in den letzten beiden Jahren **unbefristet** angestellt werden über direkte Anfragen / Spontanbewerbungen (8), ordentliche Ausschreibungen (4), eine kantonale IV-Stelle (4) oder von einer anderen Verwaltungseinheit übernommen (1). Bei einer Person wurde ein befristetes in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis umgewandelt.

Aktuell sind von 34'231 Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung 290 Personen mit Behinderung beschäftigt (vgl. Tabelle 7). Dies entspricht 0.85%. Betrachtet man die Vollzeitäquivalente (FTE), beträgt der Anteil Menschen mit Behinderung an der Gesamtzahl der Stellenprozente 0.67% (202.73 auf 30'192.24).

Tabelle 7: Mitarbeitende mit Behinderung in der Bundesverwaltung

	Anzahl Mitarbeitende	Anzahl Mitarbeitende mit Behinderung (%)
Beschäftigte Frauen	9'672	101 (1.00%)
... davon im Kader ^{*)}	2'012	9 (0.45%)
Beschäftigte Männer	24'559	189 (0.77%)
... davon im Kader ^{*)}	6'894	32 (0.46%)
Total	34'231	290 (0.85%)

^{*)}Kader= Lohnklasse 24 und höher.

Quelle: Schriftliche Befragung Personalverantwortliche Bundesverwaltung 2010 (Frage 20). Darstellung: EFK (2010).

Die Hälfte der Mitarbeitenden mit Behinderung ist körperlich behindert, 30% haben eine psychische Behinderung und je 10% haben eine Sinnesbehinderung oder eine Mehrfachbehinderung.³⁵

5.2 Hindernisse und Erfolgsfaktoren in der beruflichen Integration

Um Menschen mit Behinderung (weiter)beschäftigen zu können, müssen auch entsprechende Voraussetzungen gegeben sein. Aus der Sicht der Personalverantwortlichen können verschiedene hinderliche Faktoren identifiziert werden, allen voran die fehlenden Möglichkeiten **Arbeitsplätze anzupassen** (von 74% der Verwaltungseinheiten angegeben). Die Arbeitnehmenden stehen aufgrund des Stellenabbaus unter hohem Arbeitsdruck, das Stellenkontingent verlangt hohe Einsatzfähigkeit und 100% Leistungsfähigkeit. Es besteht gemäss Personalverantwortliche kaum die Möglichkeit, Stellen individuell auf die Restarbeitsfähigkeit anzupassen, Aufgaben aufzuteilen oder zusätzliche den Kompetenzen und Möglichkeiten angepasste Stellen (oder Nischenarbeitsplätze) zu schaffen. Zudem gebe es in der Bundesverwaltung viele

³⁵ Zu 10 Personen wurden keine Angaben gemacht.

wissenschaftliche Stellen oder Stellen, die eine besondere Ausbildung verlangen, resp. gibt es aufgrund der Automatisierung immer weniger einfache Aufgaben oder Routinetätigkeiten.

Als weitere Hindernisse wurden genannt:

- **Betreuungsaufwand** (von 63% der Verwaltungseinheiten angegeben): Nach Meinung der Personalverantwortlichen ist es kaum möglich, die Betroffenen umfassend zu betreuen und zu unterstützen. Wenn die Leistungen durch die Betroffenen nicht mehr wahrgenommen werden können, fällt die Belastung auf das Team zurück. Abwesenheiten oder unvorhersehbare Entwicklungen müssen vom Team aufgefangen werden, was dazu führen kann, dass die Solidarität des Teams überstrapaziert wird. Häufig treten neben der Behinderung / Krankheit auch andere Probleme auf wie Beziehungen im Team oder private Schwierigkeiten. So sind auch Widerstände bei Vorgesetzten vorhanden, überhaupt erst Menschen mit Behinderung einzugliedern.
- **Finanzielle Ressourcen** (von 47% der Verwaltungseinheiten angegeben): Ein weiteres Problem für die Weiterbeschäftigung, resp. (Re)integration liegt in den beschränkten finanziellen Möglichkeiten, bedingt durch die Kürzungen der Personalkredite, den Stellenabbau oder der Beschränkung der Anzahl Kontingente.
- **Verhalten der Betroffenen** (von 25% der Verwaltungseinheiten angegeben): Ein weiteres Hindernis kann im Verhalten der Betroffenen selbst liegen. Problematisch sind fehlende positive Einstellung oder fehlende Bereitschaft, die Situation zu reflektieren, die sich in fehlender Kooperation und fehlender Akzeptanz sich mit Eingliederungsmassnahmen zu befassen auswirken kann. Problematisch sind aber auch zu hohe Erwartungen an sich selbst, beziehungsweise fehlende Akzeptanz der eigenen Einschränkung oder Minderwertigkeitsgefühle und Gefühle des Versagens auch gegenüber dem Team. Das Vertrauensverhältnis und die Offenheit der Betroffenen mit dem Vorgesetzten oder den Personalverantwortlichen ist in solchen Situationen nicht immer gegeben. Dies kann auch dazu führen, dass es zu Diskrepanzen zwischen der Sicht der Betroffenen und derjenigen des Arbeitgebers kommt.
- **Kommunikation / Zusammenarbeit** (von 16% der Verwaltungseinheiten angegeben): Die Zusammenarbeit mit externen Stellen verläuft teilweise nicht optimal, die bürokratischen Abklärungswege stellen ein Problem dar. Die Entscheidungswege sind teilweise zu lange und zu langsam. Die Administration nimmt viel Zeit in Anspruch. Auch bei der internen Kommunikation kann es zu Schwierigkeiten kommen, weil die Informationen fehlen oder das betroffene Umfeld (z.B. Team) nicht richtig informiert wird.

5% der Verwaltungseinheiten weisen zudem auf die **Schwierigkeit der Reintegration nach langer Abwesenheit** hin.

Welche Hindernisse erleben die Betroffenen bei der Suche nach einer geeigneten Lösung? Für 42% der befragten Betroffenen gab es keine besonderen Schwierigkeiten. Als grösstes Hindernis bei der Lösungssuche wurden Reorganisation und Personalmangel genannt. Diese betrieblichen Rahmenbedingungen wurden in den Gesprächen als Belastungsquelle angesprochen, welche die krankheitsbedingten Absenzen beeinflusst haben. Als weiteres Hindernis thematisierten verschiedene Befragte das mangelnde Verständnis für die spezifische Situation von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen seitens der Vorgesetzten und des Teams. Im beruflichen

Umfeld sind manchmal Ängste und Vorurteile im Umgang mit Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen vorhanden. In den Gesprächen wurde oft auch erwähnt, dass Personen aus dem Team teilweise nicht wüssten, wie sie mit Menschen mit Behinderung umgehen sollen. Information und Sensibilisierung der Vorgesetzten und der Mitarbeitenden können dazu beitragen Vorbehalte und Vorurteile abzubauen. Einige Betroffene berichten davon, dass sehr offen über die spezifischen Probleme und Bedürfnisse im Zusammenhang mit dem gesundheitlichen Problem gesprochen wurde. Bei einigen wurden dabei nicht nur die Vorgesetzten, sondern auch das Team informiert und einbezogen. Die Interviews zeigen jedoch, dass die Verantwortlichen bei der internen Information und Kommunikation sorgfältig vorgehen müssen und sich bewusst sein sollten, dass zwischen Sensibilisierung und Stigmatisierung ein schmaler Grat verläuft.

Weiter geben verschiedene Betroffene an, dass es schwierig gewesen sei, die mit den gesundheitlichen Beeinträchtigungen verbundenen beruflichen Einschränkungen zu akzeptieren. Die (Re)integration ist für die Betroffenen in vielen Fällen mit einem Lernprozess verbunden, bei dem sie Unterstützung benötigen. Dabei kann durchaus eine Divergenz zwischen Bedürfnis und Bedarf bestehen. Eine Person, die rückblickend mit der Unterstützung und ihrer heutigen beruflichen Situation sehr zufrieden ist, umschreibt es so: *«Je n'ai pas nécessairement reçu l'aide que je demandais, mais j'ai reçu l'aide dont j'avais besoin»* (Person P). Seitens der Betroffenen bestehen vor diesem Hintergrund manchmal Hemmungen Unterstützung einzufordern.

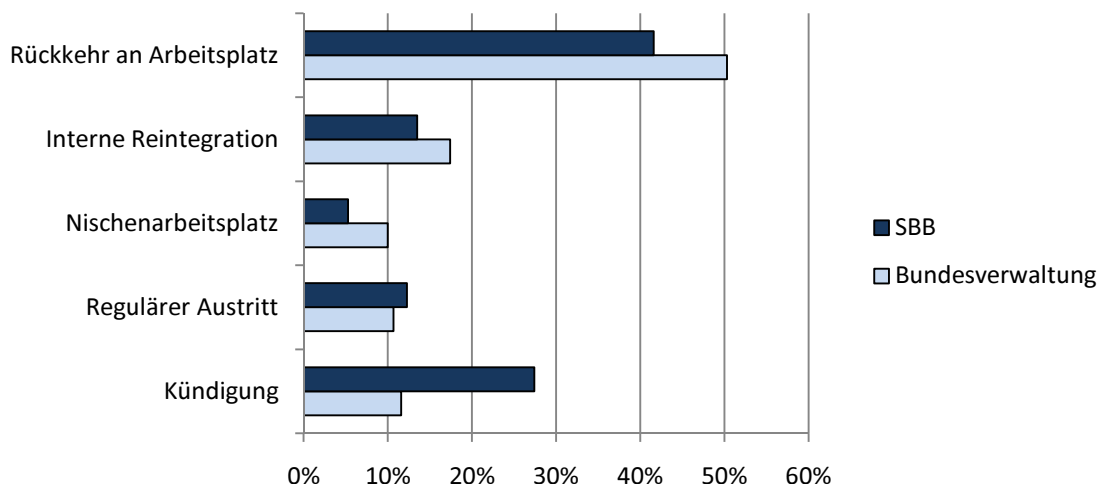
Zusätzliche Schwierigkeiten entstehen bei Konstellationen, bei der die Arbeitssituation durch Konflikte belastet ist. Personen, welche vor Eintritt der Behinderung in einem gut funktionierenden Team arbeiteten, können in Problemsituationen auf diese Beziehungen zurückgreifen (vgl. auch Kapitel 6.1).

5.3 Falllösungen bei den SBB

Im Jahre 2008 waren bei den SBB 1'088, im Jahre 2009 1'098 Personen in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt, so dass Massnahmen zur Weiterbeschäftigung oder Reintegration getroffen werden mussten (davon je 85% erkrankt und 15% verunfallt). Das sind rund 4% der Mitarbeitenden der SBB und damit knapp fünf mal mehr als in der Bundesverwaltung. Bezüglich der Resultate fällt auf, dass bei den SBB weniger Personen als in der Bundesverwaltung an ihren Arbeitsplatz zurückkehren konnten (vgl. Abbildung 6). Leider ist aus den Daten der SBB nicht ersichtlich, wie sich die Rentensituation in Abhängigkeit mit der Falllösung gestaltet. Bei der Bundesverwaltung sind die Daten nicht ganz vollständig, da für 2008 Angaben von sechs und für 2009 Angaben von neun Verwaltungseinheiten fehlen. Aufgrund der vorliegenden Daten lässt sich jedoch feststellen, dass bei den SBB rund doppelt so viele Personen Renten über die IV / SUVA erhalten wie in der Bundesverwaltung (SBB: 27.4%, Bundesverwaltung: 14.4%). Die Berufsinvaliditätsleistungen sind in der Tendenz rund 12 Mal so hoch wie in der Bundesverwaltung (SBB: 11.3%, Bundesverwaltung: 0.9%).

Als Hindernis für die Weiterbeschäftigung, resp. Reintegration sehen die SBB den hohen Produktivitätsdruck, der dazu führt, dass Nischentätigkeiten wegrationalisiert werden. Hinzu kommt, dass die SBB in vielen Fällen über Standard-Stellenbeschreibungen verfügen, welche für eine grosse Anzahl Mitarbeitende gültig sind und zudem in Sicherheitsbereichen starke Vorgaben zur medizinischen Tauglichkeit bestehen, was zu einer mangelnden Flexibilität in Bezug auf die Anpassung von Stellen führt.

Abbildung 6: Falllösungen SBB und Bundesverwaltung



Quelle : Schriftliche Befragung Personalverantwortliche Bundesverwaltung 2010 (Frage 13). Fehlende Angaben 2008: 6 Verwaltungseinheiten, 2009: 3 Verwaltungseinheiten, n=431 Personen. Befragung SBB BCM 2010, n=837 Personen. Darstellung: EFK (2010).

5.4 Bewertung der Leistungen: Die Falllösungen sind gut, die Anzahl Mitarbeitende mit Behinderung eher tief

Für die Beurteilung der Leistungen resp. der Fragestellung 3 (Wie viele Personen konnten dank der Massnahmen in der Bundesverwaltung weiterarbeiten oder neu engagiert werden?) sollten die erbrachten Leistungen in ein Verhältnis zu den angestrebten Leistungen gebracht werden. Für die Bundesverwaltung liegen jedoch keine Sollwerte vor. Bezüglich der Daten zur Anzahl Mitarbeitenden gibt es zudem keine vorgängigen Evaluationen, welche als Vergleichsbasis dienen könnten. Das jährliche Reporting zur Schaffung von Transparenz, welches der Bundesrat in Aussicht gestellt hat, ist erst ab 2011 vorgesehen (Bundesrat 2009).

Auch ohne Vorlage von Sollwerten lässt sich jedoch anhand der Personen, welche an den Arbeitsplatz zurückkehren oder intern reintegriert werden konnten, feststellen, dass bezüglich Falllösungen positive Resultate erzielt wurden, insbesondere wenn man die Situation mit den SBB vergleicht. In Bezug auf die Problematik der Invalidisierungen in der Bundesverwaltung ist allgemein eine Verbesserung festzustellen (Bundesrat 2009). In der Bundesverwaltung konnte bis für das Jahr 2003 nicht verlässlich zwischen Invalidenrente und Berufsinvaliditätsrente unterschieden werden (Bundesrat 2005). Seit 2006 sind über die Pensionskasse Publica Daten zu IV-Renten aufgeschlüsselt nach Alter verfügbar. Die Daten beinhalten jedoch auch den ETH-Bereich, so dass genaue Aussagen über die Entwicklung der Anzahl IV-Renten in der Bundesverwaltung nicht gemacht werden können. Es kann jedoch festgestellt werden, dass seit 2005 die Anzahl der Renten bis 2009 um die Hälfte zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: IV-Fälle beim Bundespersonal (inkl. ETH-Bereich)

	2005	2006	2007	2008	2009
Invalidität	126	103	96	84	65
Berufsinvalidität	8	8	11	7	2
Total	134	111	107	91	67
in % gerundet*	0.27	0.22	0.21	0.18	n.a.

*des Stammpersonals (zentrale Bundesverwaltung und ETH-Bereich)

Quelle: Bundesrat 2009 / Angaben für 2009: Publica. Darstellung: EFK (2010)

Die Reintegration von erkrankten und verunfallten Menschen scheint bei den SBB schwieriger zu sein, da das Anpassen von Stellen an die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung, welches auch in der Bundesverwaltung als Haupthindernis genannt wurde, zusätzlich erschwert wird durch standardisierte Stellenbeschreibungen, eine hohe Anzahl von Monopolberufen und starke Vorgaben zur medizinischen Tauglichkeit. Dies zeigt auch die Rentensituation bei den SBB: Die Personen, welche bei den SBB erkranken oder verunfallen, erhalten deutlich häufiger eine Rente als diejenigen in der Bundesverwaltung, insbesondere gilt dies für Renten der Berufsinvalidität. Das heisst, es gibt neben der höheren Anzahl an Invalidisierungen auch eine höhere Anzahl von Personen bei den SBB, welche nach Feststellung des MedicalService ihre bisherige oder eine andere ihnen zumutbare Arbeit nicht mehr ausführen können, denen jedoch von der IV keine Leistungen zugesprochen werden.

Bezüglich Anzahl Mitarbeitender mit Behinderung liegt die Bundesverwaltung mit 0.85% nach Einschätzung der EFK eher tief. Vergleiche können nicht direkt vollzogen werden, da die Definitionen anderer Erhebungen breiter sind oder auf Selbstdeklaration beruhen und somit automatisch zu höheren Quoten führen. Integration pour tous (IPT) beispielsweise führt jährlich eine Befragung bei knapp 2'000 Unternehmen in der Schweiz durch. Gefragt wird nach der Anzahl Mitarbeitenden, welche in ihrer physischen und psychischen Gesundheit beeinträchtigt sind (inklusive Burnout und Depressionen). Die Resultate von IPT zeigen mit dieser breiteren Definition eine minimale Integrationsquote von 2.9% (IPT 2009). Die Erhebung des Bundesamtes für Statistik fragt Personen in Privathaushalten nach dem Vorliegen eines körperlichen oder seelischen Problems, das während länger als einem Jahr die täglichen Aktivitäten beeinträchtigt hat. Der Anteil der erwerbstätigen Menschen mit Behinderung am Total der erwerbstätigen Personen in der Schweiz kann mit den vorliegenden Antworten auf 6.5 - 7.3% geschätzt werden.³⁶ Dass bei der Bundesverwaltung Verbesserungspotential vorhanden ist, wird bestätigt durch die eher geringe Anzahl Neuanstellungen von 19 Personen in den Jahren 2008 und 2009. Zum Vergleich: In der Bundesverwaltung wurden allein im Jahr 2009 insgesamt 2502 Personen extern oder intern (von einer anderen Verwaltungseinheit) rekrutiert (Reporting Personalmanagement 2009).

³⁶ 95%-Vertrauensintervall für die Population (BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE, 2009)

6 Wirkung der Massnahmen

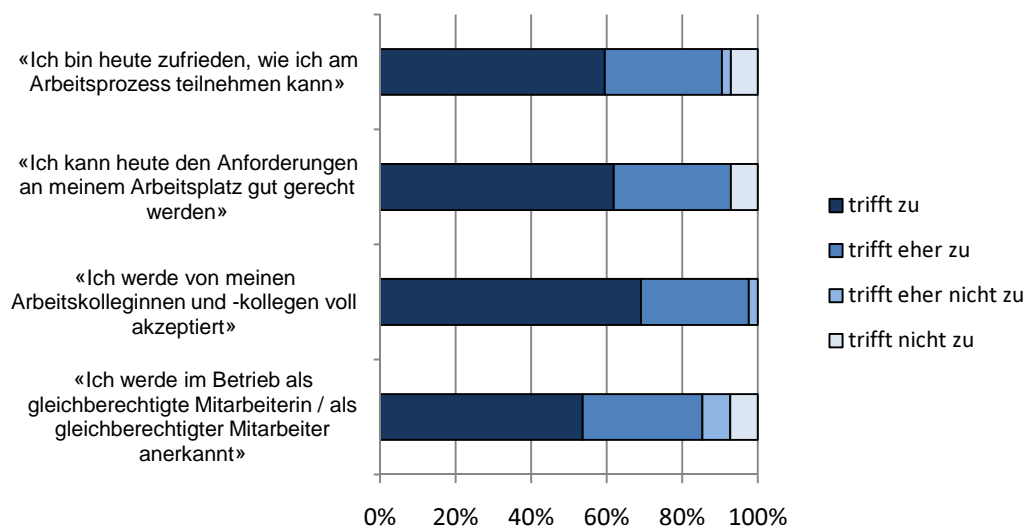
Bei der Beurteilung der Wirkung sollen in dieser Untersuchung vorwiegend die Betroffenen zu Wort kommen. Es wurden sowohl Aussagen zur Zufriedenheit mit der aktuellen beruflichen Situation als auch zu den Arbeitsbedingungen und der Gleichstellung im Team gemacht.

6.1 Einschätzung der Wirkung der Massnahmen

Die Betroffenen beurteilen die Massnahmen als effektiv, insbesondere die Anpassung des Arbeitspensums und des Pflichtenheftes. Knapp die Hälfte (45%) ist der Meinung, dass sie ohne die erhaltene Unterstützung nicht mehr in der Bundesverwaltung arbeiten könnten. 25% meinen, dass dies für sie «eher zutreffe». Die Gespräche verdeutlichen zudem, dass eine Kombination von Massnahmen, gepaart mit einer engen Begleitung das beste Mittel ist, das Ziel des Erhalts einer Stelle oder die Reintegration zu erreichen.

Abbildung 7 gibt einen Überblick über die Beurteilung der Wirkung der beruflichen Integration aus der Sicht der Betroffenen.

Abbildung 7: Beurteilung der Wirkung der beruflichen Integration durch Betroffene



Quelle: Schriftliche Befragung Büro BASS 2010. n=43. Darstellung: EFK nach BASS/evaluanda (2010).

Insgesamt zeigt sich, dass der grösste Teil der befragten Personen mit ihrer aktuellen beruflichen Situation zufrieden ist. Die Hälfte der angeschriebenen Personen sind «sehr zufrieden» und weitere 30 Prozent «zufrieden». 90% sind mit der Teilnahme am Arbeitsprozess «zufrieden» oder «eher zufrieden». Dies entspricht auch der Meinung der interviewten Personen. Der grösste Teil von ihnen ist mit der beruflichen Situation zufrieden bis sehr zufrieden und fühlt sich gut in den Arbeitsprozess integriert. Zur Zufriedenheit trägt unter anderem auch bei, dass die Anstellung beim Bund mehrheitlich gesichert ist und man eine Kündigung weniger zu befürchten braucht als in der Privatwirtschaft, dies wird von mehreren Interviewpartnern herausgestrichen. Nur zwei von 16 interviewten Personen sind insgesamt mit der Arbeitssituation sehr unzufrieden; diese sind die einzigen, die auch mit der Zusammenarbeit mit Vorgesetzten und im Team ausgesprochen unzufrieden sind. Die Unzufriedenheit bezieht sich bei ihnen nicht auf einen einzelnen Aspekt, sondern auf die Gesamtsituation: Eine schlechte Integrationslösung ist verbunden mit Konflikten

mit Vorgesetzten und Arbeitskollegen sowie mit dem Gefühl, nicht als vollwertige Arbeitskraft akzeptiert zu sein. Wie bei der Früherkennung besetzen auch bei der Lösungssuche die direkten Vorgesetzten eine Schlüsselrolle: Verschiedene Gespräche verdeutlichen, dass sich – auch unter nicht einfachen betrieblichen Rahmenbedingungen – Lösungen realisieren lassen, wenn die Unterstützung der Vorgesetzten vorhanden ist und sich diese für die Betroffenen einsetzen. Funktionierte diese Zusammenarbeit nicht, konnten kaum gute Lösungen gefunden und ständige Verbesserungen vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang wird auch das Verhältnis zum Team bei der Bewertung der Zufriedenheit stark gewichtet.

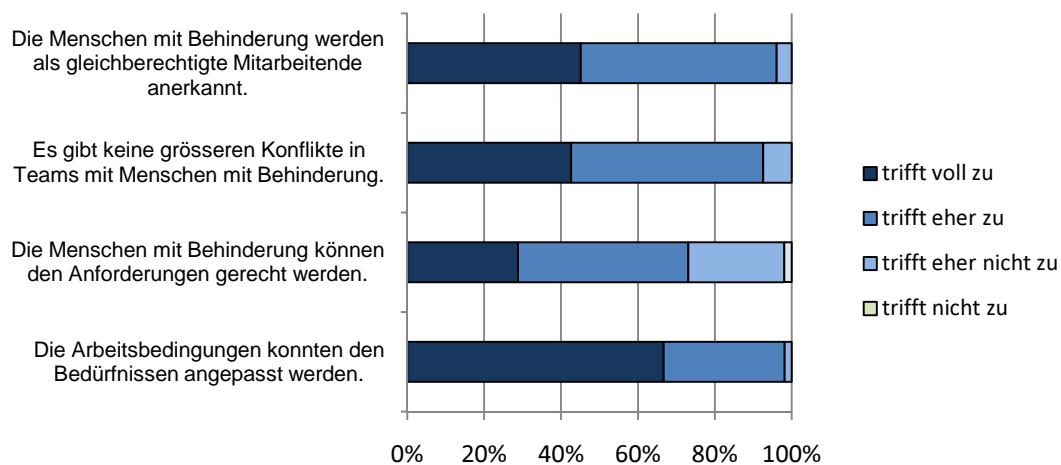
Können das Arbeitspensum und die Arbeitsinhalte so an die befragten Personen angepasst werden, dass sie sich nicht langweilen, aber auch nicht überfordert fühlen, führt dies zu einer hohen Zufriedenheit mit der beruflichen Situation. Insbesondere bei Personen mit psychischen Problemen gehört zu den nötigen Anpassungen auch, dass die Verantwortung und der Leistungsdruck auf ein angemessenes Niveau reduziert werden. Damit kann der Druck auf die Betroffenen, den Anforderungen nicht genügen zu können, gemindert werden. Die Arbeitsbedingungen und -inhalte sind gemäss der Mehrheit der Meinung der Befragten gut auf ihre Fähigkeiten und Bedürfnisse angepasst. 62% der schriftlich befragten Personen (und 1/3 der interviewten Personen) sind der Meinung, dass sie den Anforderungen am Arbeitsplatz gut gerecht werden können. Weitere 30% geben an, dass dies für sie «eher zutreffe». Die grosse Mehrheit der Befragten kann den Anforderungen gerecht werden, weil die ursprünglichen Anforderungen an sie angepasst oder herabgesetzt werden konnten. Die Anpassungen des Arbeitspensums oder -inhaltes ermöglichen ihnen, ihre oftmals reduzierten Arbeitsaufgaben weitgehend wahrzunehmen oder wie ein Gesprächspartner feststellt: *«Es hat sich mir nie ein Problem gestellt, das man nicht mit kleinen Anpassungen hätte überwinden können»*. Leistungsschwankungen und reduzierte Leistungsfähigkeit können dadurch aber nicht vollständig aufgefangen werden. Dass weitere Massnahmen diese Einschränkungen beheben könnten, ist in den meisten Fällen nicht wahrscheinlich, da sie eng mit der körperlichen, physischen oder geistigen Beeinträchtigung zusammenhängen. Sie können höchstens durch flexible Regelungen oder individuelle Begleitung abgeschwächt werden.

Für eine gelungene berufliche Integration sind nicht nur angepasste Arbeitsbedingungen nötig, sondern auch die Anerkennung als gleichwertige Mitarbeitende, dies wurde in den Gesprächen deutlich betont. 70% der schriftlich Befragten geben an, dass sie im Team voll akzeptiert werden und fast der gesamte Rest vertritt die Meinung, dass dies für sie «eher» zutrifft. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten fühlt sich «vollständig» und knapp ein Drittel «eher» als gleichberechtigte Mitarbeitende anerkannt. Von den interviewten Personen fühlt sich knapp die Hälfte gleich behandelt wie die anderen Mitarbeitenden und nicht als Spezialfall angesehen. Sie erleben keine Ausgrenzung, werden durch Vorgesetzte und Mitarbeitende akzeptiert und ihre Leistungen werden anerkannt. Die Restlichen erleben Ambivalenzen in Bezug auf Unsicherheiten und Vorbehalte im Team. Gerade beruflich gut qualifizierte Personen laufen zudem Gefahr, bei ihren beruflichen Bestrebungen an eine gläserne Decke zu stossen: *«Es ist mir auch bewusst, dass meine Karrierewünsche auf einer sehr hohen Ebene angesiedelt sind. Vielleicht fehlt bei einem Teil der Leute auch das Verständnis dafür im Sinn von „du hast eine gute Stelle, was willst du noch mehr?“*. *Es gibt ein Unverständnis und eine gewisse Zurückhaltung bei der Arbeit aber mehr noch in meinem nebenberuflichen Umfeld. Es wird zwar positiv gewertet, wenn ein Behinderter einen*

solchen Aufstieg macht und sich engagiert, aber über ein gewisses Limit hinausgehen darf er nicht. Es wird als Anmassung empfunden „was will der eigentlich noch?“» (Person A).

Um die Sicht der Betroffenen zu spiegeln, wurden die Personalverantwortlichen gebeten, die Wirkung der beruflichen Integration generell einzuschätzen (Abbildung 8). Die Personalverantwortlichen stufen die Wirkung insgesamt ähnlich positiv ein wie die Betroffenen. Einzig bei der Aussage, dass die Menschen mit Behinderung den Anforderungen im Arbeitsprozess gerecht werden, sind sie zurückhaltender als die Betroffenen selber. Ein Viertel der Personalverantwortlichen ist der Meinung, dass dies «eher nicht» oder «nicht» zutrifft.

Abbildung 8: Einschätzung der Wirkung durch die Personalverantwortlichen



Quelle: Schriftliche Befragung Personalverantwortliche Bundesverwaltung 2010 (Frage 23). n_[gültig]=54

6.2 Bewertung der Wirkung: Die Betroffenen werten ihre berufliche Integration als Erfolg

Die Massnahmen werden von den Betroffenen selbst insgesamt als erfolgreich bewertet und für eine grosse Mehrheit besteht eine hohe Zufriedenheit mit der aktuellen Situation. Die vorhandenen Massnahmen sind, wenn sie denn in geeigneter Form umgesetzt werden, dazu geeignet, dass Personen mit unterschiedlichen Leistungsbeeinträchtigungen mehrheitlich zu ihrer vollen Zufriedenheit in den beruflichen Alltag (re)integriert werden können. Trotz gewissen Schwierigkeiten fühlt sich der Grossteil der Interviewten den Anforderungen an ihre Anstellung gewachsen oder bezeichnet die Stelle als gut an den Gesundheitszustand angepasst. Diese Anpassung stimmt jedoch eventuell nicht mehr mit dem eigentlichen Stellenprofil überein. Bei der Bewertung, ob die Mitarbeitenden mit Behinderung den Anforderungen gerecht werden, kommt es deshalb darauf an, ob die Situation vor dem Unfall oder der Erkrankung oder die aktuelle Situation beurteilt wird. Dies könnte erklären, wieso die Personalverantwortlichen diesen Punkt nicht ganz so positiv einschätzen wie die Betroffenen. Insgesamt stufen jedoch auch die Personalverantwortlichen die Wirkung als erfolgreich ein.

7 Schlussfolgerungen

7.1 Zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen der Evaluation

1. Sind die politischen Ziele und Massnahmen der Bundesverwaltung in Bezug auf die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung kohärent?

Die politischen Ziele sind im Bereich der Behindertengleichstellung zu wenig konkret. Die bundesrätlichen Vorgaben wurden noch nicht umgesetzt. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesverwaltung zwei zentrale Massnahmen anbietet, unter anderem finanzielle Anreize, das Programm zur beruflichen Integration ist jedoch unvollständig und teilweise nicht eindeutig (Problem innere Kohärenz).

2. Werden die Massnahmen der Bundesverwaltung einheitlich umgesetzt und mit der IV koordiniert?

Es gibt in der Bundesverwaltung keine sichtbare zentrale Stelle, bei welcher die Aufgaben und Instrumente im Rahmen der beruflichen Integration gebündelt werden. Die berufliche Integration wird in der Bundesverwaltung, insbesondere im Bereich der Früherkennung, nicht einheitlich umgesetzt. Die Anwendung der Massnahmen deutet darauf hin, dass die Koordination mit der IV nicht optimal verläuft.

3. Wie viele Personen konnten dank der Massnahmen in der Bundesverwaltung weiterarbeiten oder neu engagiert werden?

Von 34'231 Mitarbeitenden waren in den Jahren 2008 und 2009 585 Personen in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt, so dass Massnahmen zur beruflichen Integration angewendet werden mussten. In 88% der Fälle konnten die erkrankten oder verunfallten Personen weiterbeschäftigt werden oder sind regulär ausgetreten. Nur in 3.7% der Fälle mussten Kündigungen aufgrund der Krankheit oder des Unfalls ohne gleichzeitigen Rentenanspruch ausgesprochen werden. Die Falllösungen sind zufrieden stellend und die Wirkung wird mehrheitlich positiv eingeschätzt. Die Anzahl Mitarbeitende mit Behinderung liegt bei 0.85% eher tief. Ebenfalls eher gering ist die Anzahl Neuanstellungen (19 Personen unbefristet angestellt in 2008 und 2009).

4. Inwieweit tragen die Massnahmen dazu bei, die berufliche Integration in der Bundesverwaltung zu verbessern?

Sofern sie rechtzeitig und in geeigneter Form umgesetzt werden, sind die Massnahmen aus der Sicht der Betroffenen geeignet, Menschen mit Behinderung in den beruflichen Alltag zu (re-) integrieren. Das Umfeld, resp. das Pensum und die Tätigkeiten können den Bedürfnissen so angepasst werden, dass die Betroffenen den Anforderungen gerecht werden und sich als gleichwertige Mitarbeitende akzeptiert fühlen.

Folgende Erfolgsfaktoren können für eine erfolgreiche berufliche Integration identifiziert werden:

- Frühzeitige Unterstützung, am besten einheitliche Anwendung
- Vorgesetzte nehmen Verantwortung wahr und setzen Schlüsselrolle um
- Gut funktionierendes Team
- Kombination von Massnahmen gepaart mit enger Begleitung und regelmässiger Überprüfung

7.2 Analyse der Ergebnisse

Es fehlen auf der Ebene des Gesetzes konkrete Zielvorgaben, insbesondere für die Gleichstellung. Auch der Entwurf der bundesrätlichen Vorgaben definiert keine verbindlichen Vorgaben für die Verwaltungseinheiten. Diese wären in Anbetracht des Handlungsspielraums, welcher den Verwaltungseinheiten mit dem Bundespersonalgesetz zugesprochen wird, umso wichtiger, damit die Bundesverwaltung eine gemeinsame Linie verfolgen kann. Ein Programm, welches alle Massnahmen und Themen der beruflichen Integration zusammenfügt (Absenzenmanagement, Gesundheitsmanagement, Gleichstellung, etc), existiert noch nicht und es ist zu wenig geklärt, wie die verschiedenen Teile zusammenpassen und koordiniert werden können. Das wird auch in der Struktur ersichtlich: Eine zentrale Stelle für die berufliche Integration ist nicht sichtbar. Die Schwächen des Verwaltungsprogramms führen denn auch bei der Umsetzung zu «vorprogrammierten Vollzugsdefiziten» (Knoepfel et al. 1997:92) (vgl. Kapitel 7.2.1. und 7.2.2.). In einem ersten Schritt könnte ein Konzept helfen, welches Ziele definiert und Klarheit schafft. Die Betroffenen orten zudem ein Informationsdefizit über Ansprechpersonen und Unterstützungsmassnahmen. Dies deckt sich mit den Resultaten der Befragung der Personalverantwortlichen: Die allgemeinen Arbeitnehmenden haben am wenigsten Informationen über Massnahmen der beruflichen Integration erhalten. Die Betroffenen sind auch der Meinung, dass die Verantwortlichen nicht genügend informiert sind. Hierzu bräuchte es eine entsprechende zielgruppengerechte Informationsvermittlung.

7.2.1 Gleichstellung von Menschen mit Behinderung

Im Bereich der Gleichstellung kann festgestellt werden, dass zwar eine erhöhte Sensibilität für das Thema berufliche Integration von Menschen mit Behinderung vorhanden ist, diese jedoch anscheinend noch nicht soweit gegriffen hat, dass Vorurteile und Barrieren abgebaut werden konnten. Die Beschäftigungsquote der Menschen mit Behinderung ist eher tief. Der Bund sollte «namentlich (...) bei den Anstellungen» (Art. 13 Abs. 1 BehiG) eine Vorbildfunktion einnehmen. Die schweizerische Gesetzgebung sieht keine Quoten vor, dies gilt auch für die Bundesverwaltung. Der Nationalrat hat am 16. Dezember 2010 im Rahmen der 6. IVG-Revision und der damit verbundenen Reintegration von 16'800 Personen abgelehnt, Behinderungsquoten für Unternehmen einzuführen (Fontana 2010). Die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Einhaltung der Quoten in den Unternehmen sehr gering ist. Sie können jedoch als wirksamer Antrieb dienen, um Antidiskriminierungsmassnahmen einzuleiten (Pärli et al. 2009:41). Um als Arbeitgeber Bundesverwaltung die beauftragte Vorbildrolle bei Anstellungen einnehmen zu können, könnten deshalb vom Bundesrat abgesegnete Zielwerte für Neuanstellungen helfen. Auf diese Art würde das Commitment des Bundesrates für die Verwaltungseinheiten spürbar und das EPA mit der Steuerung befähigt.

Dabei sollte auch die Möglichkeit von befristeten Anstellungen in Betracht gezogen werden. Die Betroffenen berichten von Ängsten und Vorurteilen im Umgang mit Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Die genannten hinderlichen Faktoren lassen vermuten, dass es, gerade bei Neuanstellungen, an direkten Erfahrungen mangelt. (Befristete) Stellen für Lehrlinge und Praktikanten und Arbeitsversuche im Sinne von unterstützter Beschäftigung (Supported Employment) könnten die Möglichkeit bieten, Erfahrungen zu machen, ohne dass damit der Personalkredit belastet wird. Es darf jedoch nicht unterschätzt werden, dass das Umfeld vorbereitet und informiert sein muss, wofür zusätzliche Ressourcen notwendig sind. Die Förderprämie des

Anreizsystems sieht vor, hier einen Beitrag zu leisten. Es wäre wichtig, dass die geplante Evaluation des Anreizsystems untersucht, wieweit dieser Betrag ausreichend ist.

Das „soziale Modell“ der Behinderung richtet den Fokus auf die Abschaffung von Barrieren, die es den Menschen mit Behinderung ermöglichen soll, am Arbeitsalltag teilzunehmen. Dies betrifft vor allem die Zugänglichkeit von Gebäuden, die IT-Zugänglichkeit, aber auch die Vereinbarkeit von Arbeit und Behinderung. Diese gleichstellungsseitigen Rahmenbedingungen haben sich seit 2004, mit Ausnahme der Sensibilität für das Thema, in den Verwaltungseinheiten nicht gross verändert. Gemäss Gesetz sollen Integrationsbeauftragte bestimmt werden, welche den Arbeitgeber und die angestellten behinderten Personen in Fragen der beruflichen Integration beraten (Art. 13 BehiV). Die bundesrätlichen Vorgaben sehen vor, Integrationsbeauftragte auf Stufe Departemente zu bestimmen. Die ‚Arbeitgeber‘ (Anstellung des Personals, Personalentwicklung, etc.) sind jedoch die Verwaltungseinheiten und nicht die Departemente. Damit sich bezüglich Rahmenbedingungen etwas bewegt, wären Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheit notwendig. Es bestehen bereits vereinzelte lokale Initiativen auf Stufe Verwaltungseinheit. Die wenigsten von diesen Integrationsbeauftragten haben jedoch tatsächlich Stellenprozente zur Ausführung der Aufgaben erhalten, bei der Mehrheit wurden keine Aufgaben in die Stellenbeschreibungen aufgenommen. Es ist nicht klar, ob dies auf den fehlenden Ressourcen basiert oder eine Folge davon ist, dass der Auftrag der Integrationsbeauftragten allgemein nicht klar ist. Eine Verwaltungseinheit hat die Aufgaben des Integrationsbeauftragten im Rahmen eines Konzeptes definiert: Nebst der Beratung der Mitarbeitenden und der Sensibilisierung soll unter anderem dafür gesorgt werden, dass die entsprechenden Bedingungen geschaffen werden und das Thema bei geplanten Projekten integriert wird. Diese Vorgehensweise könnte als ‚good practice‘ weiterverfolgt werden.

7.2.2 Betriebliches Gesundheitsmanagement

Es ist zu begrüßen, dass mit dem „Leitfaden Betriebliches Gesundheitsmanagement“ eine Massnahme existiert, welche die Früherkennung, die Frühintervention und das Case Management PSB zusammenführt. Verschiedene Ergebnisse des Fragebogens und der Interviews deuten jedoch darauf hin, dass der Vollzug des Betrieblichen Gesundheitsmanagements nicht optimal verläuft, insbesondere bei der Früherkennung und der Anwendung der richtigen Massnahmen. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass der „Leitfaden Betriebliches Case Management“ gut zwischen den verschiedenen Massnahmen unterscheidet und Klärung bezüglich ihrer Anwendung schafft.

Die zentrale Rolle der Vorgesetzten in der Früherkennung wird nicht konsequent eingenommen. Die Initiative geht vermehrt von den Betroffenen selber aus. Als Vorbild kann die SBB genannt werden, welche mit dem Präsenzmanagement die Früherkennung einheitlich und verbindlich umsetzt. Über das Projekt Zeitwirtschaft sollen Kennzahlen und Auswertungen in der Bundesverwaltung ab 2013 ermöglicht werden. Um eine einheitliche Umsetzung der Früherkennung sicher zu stellen, wären jedoch entsprechende Vorgaben des EPA notwendig.

Die Ergebnisse deuten weiter darauf hin, dass die konkrete Handhabung mit dem Case Management PSB noch Verbesserungspotential birgt. Die Inanspruchnahme der Massnahmen lässt vermuten, dass nicht klar zu sein scheint, wann einfache Unterstützungsmassnahmen genügen und ab wann die PSB oder die IV einbezogen werden muss. Entsprechende Hinweise finden sich auch in der Frage nach der Zusammenarbeit mit anderen Stellen: Die Arbeit der PSB wird sehr geschätzt, jedoch wurden von einzelnen Verwaltungseinheiten Unklarheiten in den

Prozessen bemängelt. Bei der Zusammenarbeit mit der IV und dem MedicalService werden die aktive Unterstützung und Beratung kritisiert. Dies könnte auf eine allgemeine Unsicherheit im Umgang mit den ‚richtigen‘ Massnahmen hindeuten. Zwei Verwaltungseinheiten haben diese Mängel aufgefangen, indem sie eigene Konzepte zum Gesundheitsmanagement erstellt haben, welche sich durch eine Klärung der Prozesse und Abläufe auszeichnen. Es genügt jedoch nicht, wenn der Leitfaden hinsichtlich einer Klärung überarbeitet wird. In einem zweiten Schritt müssten die Personalverantwortlichen und die Vorgesetzten dazu befähigt werden, dass die verschiedenen Massnahmen einheitlich angewendet und mit der IV koordiniert werden. Dies könnte mit geeigneter Schulung erreicht werden.

Schliesslich finden sich in den Ergebnissen Hinweise zu nichtintendierten Wirkungen, resp. zur Problematik von sozialer anstelle beruflicher Integration. Als grösstes Hindernis für die Weiterbeschäftigung oder Reintegration wird von den Personalverantwortlichen das Finden eines geeigneten Arbeitsplatzes genannt. In einer Studie zu einer Umfrage in Betrieben wurde das Finden eines geeigneten Arbeitsplatzes ebenfalls als grösstes Hemmnis für eine Weiterbeschäftigung bewertet. Je positiver jedoch die Betriebe die Unterstützungsleistungen zur Förderung der Weiterbeschäftigung beurteilten, desto positiver schätzten sie auch ihre Erfahrungen mit der Weiterbeschäftigung ein (Baumgartner et al. 2004:27ff). In der Bundesverwaltung können solche Unterstützungsleistungen durch das Case Management PSB vollbracht werden. Das Case Management PSB kann die Vorgesetzten (und die Betroffenen) unterstützen, Stellen in geeigneter Form anzupassen, ohne dass dabei die Stelle ausschliesslich den Anforderungen der Betroffenen dient. Denn bei Anpassungen, die ausschliesslich den Betroffenen zu Gute kommen, besteht die Gefahr, dass anstelle einer beruflichen Integration eine soziale Lösung umgesetzt wird. Es fällt in diesem Zusammenhang auch auf, dass die Bundesverwaltung mehr Falllösungen über Nischenarbeitsplätze getroffen hat als die SBB, obwohl als Hindernis für die Weiterbeschäftigung, beziehungsweise die Reintegration die fehlenden finanziellen Möglichkeiten für Nischenarbeitsplätze von einigen Personalverantwortlichen explizit aufgeführt wurden und die SBB mit den „anyway solutions“ über eine interne geschützte Werkstatt verfügt. Mit sozialen Lösungen sind zusätzliche Aufwände seitens der Verwaltungseinheiten in unbekannter Höhe verbunden. Das Anreizsystem würde die Möglichkeit bieten, die Betroffenen nach ihrer Leistung zu entlohnen und einen Teil der bleibenden, nicht rentenrelevanten Leistungseinbussen oder des erhöhten Betreuungsaufwands über den Kredit zu finanzieren. Dies sollte dazu führen, dass soziale Lösungen für Menschen mit Behinderung im Sinne von Nischenarbeitsplätzen nur noch in Ausnahmefällen zum Tragen kommen. Das Case Management PSB und das Anreizsystem würden die Möglichkeit bieten, die grössten Hindernisse der Personalverantwortlichen bei der beruflichen Integration abzubauen. Bei einer Überarbeitung des Leitfadens sollte darauf deshalb explizit Bezug genommen werden.

Es ist jedoch zu beachten, dass die Evaluationsergebnisse in dieser Hinsicht eingeschränkt sind, weil die Sicht der Vorgesetzten fehlt. Die spezifisch arbeitgeberbezogene Massnahme des finanziellen Anreizsystems wird in zwei Jahren evaluiert. Es wäre wichtig, in dieser Evaluation die Vorgesetzten stärker einzubeziehen, damit Mängel aus der vorliegenden Untersuchung aufgehoben werden können.

8 Empfehlungen der EFK

Empfehlung 1

Die EFK empfiehlt dem EPA ein Konzept „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ zu erstellen und zielgruppengerecht zu kommunizieren.

Das Konzept „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ soll im Sinne eines Verwaltungsprogramms klar definierte Ziele und Indikatoren sowie die entsprechenden Meilensteine für den Bereich der beruflichen Integration enthalten und darlegen, welche Ressourcen zur Verfügung stehen. Das Konzept soll die berufliche Integration in der Bundesverwaltung sichtbar machen und aufzeigen, welche Bereiche alle von der beruflichen Integration betroffen sind, wie die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geregelt sind, welche Massnahmen und Instrumente zur Verfügung stehen und in welcher Art und Weise diese zusammenspielen. Die Kriterien für die Definition der Menschen mit Behinderung sollten in diesem Konzept verbindlich festgelegt werden, so dass eine einheitliche Nutzung innerhalb der gesamten Bundesverwaltung sicher gestellt werden kann.

Das Konzept sollte zielgruppengerecht an alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung vermittelt werden. Auch die allgemeinen Arbeitnehmenden sollen Informationen zur beruflichen Integration erhalten, so dass sie im Bedarfsfall wissen, an wen sie sich wenden können. Dem Wissensmanagement, resp. der Nutzung der Erfahrungen ist in geeigneter Form Rechnung zu tragen.

Empfehlung 2

Die EFK empfiehlt dem EPA für den Bereich „Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung“ einen Zielwert für Neunstellungen zu definieren und die finanziellen Anreize für die Verwaltungseinheiten aufzuzeigen.

Im Rahmen Personalstrategie 2011-2015 ist vorgesehen, einen Indikator Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung zu formulieren. Es wäre sinnvoll, für den Bereich Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung einen vom Bundesrat abgesegneten Zielwert für Neuanstellungen (befristet und unbefristet) festzulegen (z.B. prozentual zu den gesamten Neuanstellungen in der Bundesverwaltung), damit eine Veränderung initiiert werden kann.

Das EPA sollte den Verwaltungseinheiten mögliche Rekrutierungsmassnahmen vorschlagen (z.B. Anstellung von Lernenden und Praktikanten, Arbeitsversuche über unterstützte Beschäftigung), die dazu dienen können, diesen Zielwert zu erreichen. Es ist in diesem Zusammenhang unumgänglich, die damit verbunden Kosten, resp. die Vergütungen der Bundesverwaltung (Förderprämien und Zuschüsse des finanziellen Anreizsystems) oder externer Stellen (z.B. Integrationsmassnahmen IV, Projekte im Rahmen unterstützter Beschäftigung) für die Verwaltungseinheiten transparent aufzuzeigen.

Das finanzielle Anreizsystem soll u.a. einen Anreiz für die Anstellung von Menschen mit Behinderung schaffen. Es ist deshalb wichtig, dass die Umsetzung und die Wirkung dieser Massnahme wie geplant im Jahre 2012 evaluiert wird, damit untersucht werden kann, ob die

Zuschüsse des Anreizsystems einen echten finanziellen Anreiz schaffen, um neue Personen mit Behinderung anzustellen.

Empfehlung 3

Die EFK empfiehlt dem EPA, dem Bundesrat im Rahmen der Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Behinderten gemäss Bundespersonalverordnung zu beantragen, dass Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheit bestimmt werden sollen.

Gemäss Artikel 13 der Behindertengleichstellungsverordnung bezeichnet der Arbeitgeber als Integrationsbeauftragten eine Person aus dem Personal. Damit der gesetzliche Auftrag umgesetzt werden kann, und die Verwaltungseinheiten als Arbeitgeber ihre Verantwortung wahrnehmen können, braucht es Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheiten und nicht, wie im Entwurf der bundesrätlichen Vorgaben vorgesehen, auf Stufe Departemente. Die Verwaltungseinheiten als Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, nichtdiskriminierende Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Aufgaben der Integrationsbeauftragten sollten deshalb nebst der Beratung der Mitarbeitenden in Fragen der beruflichen Integration die Identifikation und Integration des Themas in Projekten der Verwaltungseinheit beinhalten (z.B. Umbauten, EDV, etc.). So können Anpassungen bereits in der Planungsphase berücksichtigt und ohne grosse Kostenfolge miteinbezogen werden. Damit die Integrationsbeauftragten ihre Aufgaben wahrnehmen können, müssen ihnen entsprechende Ressourcen zugesprochen werden und sie müssen eine geeignete Schulung erhalten.

Empfehlung 4

Die EFK empfiehlt dem EPA den „Leitfaden Betriebliches Case Management“ zu überarbeiten sowie Kader und Personalverantwortliche in dessen Anwendung zu schulen.

Der „Leitfaden Betriebliches Case Management“ sollte dahingehend überarbeitet werden, dass er Klärung bezüglich der Aufgaben und Prozesse der IV (Versicherungsseite) und des EPA (Arbeitgeberseite) schafft. Im Bereich der Früherkennung sollen Vorgaben geschaffen werden, welche eine einheitliche Umsetzung begünstigen. Es sollte aus dem Leitfaden weiter klar hervorgehen, was die jeweiligen Massnahmen bewirken sollen (z.B. können mithilfe des Case Managements PSB Stellen in geeigneter Form angepasst werden). In diesem Zusammenhang sollte auch aufgezeigt werden, wie das Zusammenspiel mit den Abgeltungen des finanziellen Anreizsystems funktioniert (z.B. können beim Anpassen der Stellen nicht rentenrelevante Leistungseinbussen und/oder Mehraufwand in der Betreuung teilweise abgegolten werden).

Das Kader muss so geschult werden, dass es die Massnahmen im Rahmen des Betrieblichen Case Managements bei seinen Mitarbeitenden umsetzen kann und die Personalverantwortlichen müssen soweit informiert sein, als dass sie das Kader bei Bedarf beraten und unterstützen können. Es ist zu prüfen, welche zusätzlichen Instrumente (zum Beispiel analog der Checklisten im „Leitfaden Förderung Mehrsprachigkeit“) hierzu notwendig sind. Es ist vorgesehen, im Jahre 2011 die Case Management Kurse für die Vorgesetzten zu öffnen und das Case Management PSB in der Führungsausbildung vorzustellen, was von der EFK begrüsst wird.

9 Geplante oder inzwischen umgesetzte Massnahmen

Die EFK begrüsst dass seit dem Abschluss der Erhebung im Dezember 2010 mit Stand März 2011 u.a. folgende Massnahmen durch das EPA geplant oder inzwischen umgesetzt worden sind:

- **Umsetzung der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015:** Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 10. Dezember 2010 die Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015 verabschiedet. Dem Bundesrat wird voraussichtlich im Sommer 2011 das Umsetzungskonzept zur Personalstrategie in Erfüllung der Ziele des Bundesrates 2011, Band II, Finanzdepartement Ziel 14 (Bundesratsbeschluss vom 3. November 2010) zum Beschluss vorgelegt.
- **Indikator für die Chancengleichheit der Behinderten sowie zu deren Beschäftigung und Integration:** Der Sollwert für den Anteil beschäftigter Menschen mit Behinderungen, der auch Neuanstellungen einschliesst, wird dem Bundesrat zusammen mit den anderen Sollwerten zur Umsetzung der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015 voraussichtlich im Sommer vorgelegt; dies in Erfüllung der Ziele des Bundesrates 2011, Band I, Ziel 3 sowie Band II, Finanzdepartement Ziel 14 (Bundesratsbeschlüsse vom 3. November 2010).
- **Vorgaben des Bundesrates zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung:** Dem Bundesrat werden mit Bezug auf die Umsetzung der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015 die Vorgaben des Bundesrates zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung voraussichtlich im Sommer 2011 zum Beschluss vorgelegt.
- **Projekt Standardisierung der Zeitwirtschaft:** Das Projekt Standardisierung der Zeitwirtschaft, welches u. a. ein bundesweit einheitliches Reporting von Kennzahlen wie bspw. betreffend Krankheits- und Unfallabsenzen sicherstellt, ist Ende März 2011 abgeschlossen und wird zurzeit in den Departementen ausgerollt.

Das EDI hat am 21. Januar 2011 sein mit fachlicher Unterstützung des EPA erarbeitetes „Konzept für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen im EDI“ publiziert (vgl. Kapitel 4.1 Fussnote 31). Dieses sieht jährliche Zielwerte für die berufliche Integration vor, welche sowohl über Arbeitstrainings und Reintegrationen im Rahmen der 6. IVG-Revision als auch über Arbeitsversuche, (Hochschul-)Praktika, Stellen für Lernende und Neuanstellungen erreicht werden sollen. Weiter sollen neben einem hauptamtlichen Integrationsbeauftragten auf Stufe Departement auch auf Stufe der Ämter Integrationsbeauftragte bestimmt und geschult werden. Die EFK begrüsst das Konzept des EDI als positive Initiative, erachtet aber ein einheitliches Konzept für die ganze Bundesverwaltung als notwendig.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. Dezember 1998, SR 101

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), SR 130

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR), SR 220

Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG), SR 822.11

Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), SR 831.40

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3

Verordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV), SR 151.31 sowie Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung vom November 2003.

Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20

Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV), SR 832.201

Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG), SR 832.20

Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung, VUV), SR 832.30

Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1

Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3

Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 9. Oktober 1992, SR 431.01

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), Anhang 1, SR 172.010.1

Codizes zur Gebrechens- und Leistungsstatistik. Gültig ab 1. Januar 2009, BSV, 1. Januar 2009 (318.108.04d)

Leitfaden Betriebliches Case Management, EPA, Dezember 2009.

Leitfaden Förderung Mehrsprachigkeit, EPA, Mai 2009.

Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA-Richtlinie). Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS, Richtlinie Nr. 6508. Ausgabe Januar 2007.

Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien) vom 25. Juni 2009, EPA.

Anhang 2: Bibliographie

Baumgartner E., Greiwe S., Schwarb T. (2004): Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen. Forschungsbericht 5/04. BSV, Bern.

Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG / evaluanda (2010): Evaluation «Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung in die Bundesverwaltung» - Modul 4 «Interviews mit Betroffenen». Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzkontrolle. J. Guggisberg, T. Egger, I. Graf, D. Stocker (BASS AG); J. Mabillard, E. Zellweger (evaluanda). Bern, 1. November 2010. Publiziert auf www.buerobass.ch

BRAINS (2007): Evaluation der Finanzhilfen gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3). Schlussbericht. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB).

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2010a): IV-Statistik. Dezember 2009. Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2010b): Sozialversicherungen 2009. Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG. Bern.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2009): Behinderung hat viele Gesichter. Definitionen und Statistiken zum Thema Menschen mit Behinderungen.

Bundesrat (2009): Schaffung von Transparenz bezüglich der IV-Entwicklung beim Bundespersonal. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 05.3469 der GPK-S vom 19. August 2005.

Bundesrat (2010): Reporting Personalmanagement 2009 Bundesverwaltung. Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte.

Bundesrat (2000): 00.094 - Botschaft zur Volksinitiative « Gleiche Rechte für Behinderte » und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000, BBl 2001 (zitiert Botschaft BehiG).

Bussmann W. (2010): Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice. In: Evaluation, 16(3): 279-293. SAGE.

Dederich M.(2006): Exklusion. In: Dederich M., Greving H., Mürner C., Rödler P. (Hg) (2006): Inklusion statt Integration. Heilpädagogik als Kulturtechnik. Giessen:edition psychosozial.

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) (2009): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen 2004-2009. Entwicklungen und Herausforderungen.

Eidgenössisches Personalamt (EPA) (2009a). Leitfaden Betriebliches Case Management. Leitlinien zu Personalfragen. intranet.infopers.admin.ch. Dezember 2009.

Eidgenössisches Personalamt (EPA) (2009b): Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien) vom 25. Juni 2009.

Fontana K. (2010): Sanierung der Invalidenversicherung auf Kurs. In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 17. Dezember 2010.

Gärtner L., Flückiger Y. (2005): Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht. Nationales Forschungsprogramm 45. Ruegger:Zürich/Chur.

Geisen T., Lichtenauer A., Roulin C., Schielke G. (2008a): Disability Management in Unternehmen in der Schweiz. Bundesamt für Sozialversicherungen. Forschungsbericht Nr. 03/08.

Geisen T., Lichtenauer A., Roulin C., Schielke G. (2008b): Disability Management – ein neuer Handlungsansatz in Unternehmen in der Schweiz. In: Soziale Sicherheit CHSS 4/2008.

Hermelink M. (2008): Die Regionalen Ärztlichen Dienste. In: Case Management 2008;1(5):19-20.

Hoffmann H., Jäckel D.(2007): Nachhaltige Reintegration psychisch Kranker in die freie Wirtschaft. In: Managed Care 7/8:9-12.

Hofmann M. (2010a): Rente als Brücke in die Arbeitswelt. In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 25. Februar 2010.

Hofmann M. (2010b): Training bei der Arbeit. Modelle für die Eingliederung von psychisch Kranken. In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 19. März 2010.

Holleweger J. (2006): Der Beitrag der Weltgesundheitsorganisation zur Klärung konzeptueller Grundlagen einer inklusiven Pädagogik. In: Dederich M., Greving H., Mürner C., Rödler P. (Hg) (2006): Inklusion statt Integration. Heilpädagogik als Kulturtechnik. Giessen:edition psychosozial.

Integration pour tous (IPT) (2009): Benchmarking 2009: Präsentation der Resultate.

Knoepfel P., Varone F., Bussmann W., Mader L. (1997): Kapitel 5: Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien. 78-118. In: Bussmann W., Klöti U., Koepfel P. (Hg) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel:Helbing & Lichtenhahn.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006): Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. Norway, Poland and Switzerland. Vol.1.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009): Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik. Synthesebericht zuhanden der GPK NR.

Pärli K., Lichtenauer A., Caplazi A. (2009): Literaturanalyse: Integration in die Arbeitswelt durch Gleichstellung. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB). Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten.

Sager F., Rüefli C. (2005): Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. In: Swiss Political Science Review 11(2):101-129.

Schefer M. (2009): Bericht über die Grundlagen einer Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB).

Schweizer Versicherung (2010). Monatsmagazin für Finanz und Assekuranz. Publi-Interview. Nr.9 / September 2010

Soziale Sicherheit CHSS (2010): Mobilität und Soziale Sicherheit. 2/2010

Soziale Sicherheit CHSS (2010): Finanzmarktkrise und die Konsequenzen für die Sozialversicherungen. 4/2010

Stäuble, K. (2009): Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen. Entwicklung eines Anreizsystems für die zentrale Bundesverwaltung. Masterarbeit Fachhochschule Nordwestschweiz. (Vertraulich).

Theunissen G. / Schwalb H.: Von der Integration zur Inklusion m Sinne von Empowerment. In: Schwalb H. / Theunissen G.(Hg) (2009): Inklusion, Partizipation und Empowerment in der Behindertenarbeit. Best-Practice-Beispiele: Wohnen – Leben – Arbeit – Freizeit. 4. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Anhang 3: Gesprächspartner

Aeschlimann, Andrea, EFK, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Rechtsdienst

Buri Markus, BSV, Stv. Leiter Bereich Statistik

Borel Thierry, EPA, Verantwortlicher quantitatives Controlling, Personalcontrolling

Calatayud Philippe, SUVA, Bereichsleiter Versicherungsleistungen

Dumartheray Vasco, OFPER, Delegierter für Mehrsprachigkeit

Emonet Jonathan, IPT Intégration pour tous, Kommunikationsverantwortlicher

Gazareth Pascale, BFS, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Bevölkerungsbezogene Analysen und Ressourcen

Glockengiesser Iris, Egalité Handicap

Guggisberg Jeanette, EFK, Stv. Leiterin Personal

Hugo Alain, SUVA Bern, Leiter Versicherungsleistungen

Kempeneers Pierre, Observatoire universitaire de l'emploi, UNIGE, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Kühni Lorenz, BSV, Personalentwicklung, Integrationsbeauftragter BSV (Mitglied Begleitgruppe)

Lombardi Roberto, EPA, Vize-Direktor, Leiter Grundlagen und Systeme

Naguib Taruk, Egalité Handicap

Prinz Christopher, OECD, Senior Economist Disability Policies

Peter Romana, EZV, Fachspezialistin, Sozialdienst

Rieder Andreas, GS EDI, Leiter Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB (Mitglied Begleitgruppe)

Saucy Véronique, EPA, Spezialistin Diversity Management (Mitglied Begleitgruppe)

Schmid Sibylle, EPA, Fachspezialistin Personalcontrolling

Schnyder Michael, Kantonale IV-Stelle Bern, Abteilungschef Eingliederungsmanagement

Sprecher Andreas, BFS, Abteilungschef Ressourcen und Logistik

Stäuble Katrin, EPA, Leiterin Personal- und Sozialberatung PSB (Mitglied Begleitgruppe)

Strobel Irène, EFK, Leiterin Personal

Studer Urban, SBB, Leiter Betriebliches Case Management und Fachstelle Sozialversicherungen

Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis

BCM	Betriebliches Case Management SBB
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DOK	Dachorganisation der privaten Behindertenhilfe
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössisch Technische Hochschule
EUROSAI	Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS-EDI	Generalsekretariat Eidgenössisches Departement des Inneren
HRK	Human Resources Konferenz
IPT	Integration pour tous
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
MV	Militärversicherung
NGO	Nichtregierungsorganisationen
OEDC	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PSB	Personal- und Sozialberatung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungsstellen
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SUVA	Schweizerische Unfallversicherung
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Anhang 5: EUROSAI Framework

Framework of the Cooperative Audit of Programmes / Measures Aimed at Increasing the Employment of Disabled Persons*

MAIN OBJECTIVES OF THE AUDIT	
<p>The purpose of the audit is to assess the effects of the implementation of selected programmes and instruments aimed at promoting the employment of disabled people, carried out both centrally and locally, and the use of public funds for this purpose.</p> <p>The audits will also examine how the selected public-sector entities use the programmes to promote employment of disabled people, respect the rights of employees with disabilities and eliminate employment barriers.</p>	
ORGANIZATION OF THE SYSTEM	
1. What is the organizational structure of the system for professional integration of the disabled in the country?	1.1. What institutions is the system made up of? / Which are the main institutions in the country that are carrying out programmes/ measures in this field?
	1.2. What programmes/measures are implemented in relation to the professional integration of the disabled?
	1.3. What funds were used to finance such programmes/measures?
THE INDIVIDUAL PROGRAMMES SELECTED BY SAI	
2. What are the main objectives defined for the programmes/measures?	
3. Who carries out these programmes/measures?	
4. Who finances them and how?	
5. What kind of evaluation of the programmes/measures has been implemented?	5.1. Were/ Are there any findings available on the impact they had on the labour market/on achieving the defined objectives? /
	5.2. Were any measures adopted or any alterations made on the basis of the outcomes of the monitoring and assessment of the programmes/measures?
	5.3. Were/ Are there any findings if the expenses were spent economical and effectively?
THE INDIVIDUAL, SELECTED PUBLIC ENTITIES	
6. How does the selected public sector entity promote the employment of disabled people? Do they use programmes/measures to promote the employment of disabled people/therefore?	
7. Do the public institutions have obligations to employ disabled people?	
8. What are the incentives for employing disabled people?	
9. What are the main obstacles disabled people face in finding and/or sustaining the job in the selected institution?	
10. What kind of support do they have?	
BASIC DATA	
Number people with disabilities at working age (18-59/64) in the years 2005 – 2009.	
Percentage of people with disabilities at working age (18-59/64) who are active on the labour market (employed + unemployed looking for or interested in taking up a job) in respect to the percentage of professionally active people in the whole population.	
<p>Number of working disabled persons:</p> <p>on the open labour market:</p> <p>in the public sector,</p> <p>in the private sector</p> <p>in the sheltered workshops</p>	

* Results concerning some of the audit questions depend on the available data in the participating countries.

Anhang 6: Wirkungsmodell berufliche Integration Bundesverwaltung

Gesellschaftliches Problem: - Menschen mit Behinderung erfahren Nachteile; Rahmenbedingungen für die berufliche Integration sind suboptimal - Die Kosten der IV sind zu hoch.				Fragestellungen
Evaluations-gegenstände	Vollzugsebene EPA	Evaluations-gegenstände Vollzugsebene Verwaltungs- einheiten		
Programm	- Gesetzliche Grundlagen (BV, BehiG, IVG)		Vollzugsebene Verwaltungseinheiten	Fragestellung 1
	- Case Management PSB, finanzielles Anreizsystem - Kredit			
	- Umsetzungsorganisation und pers. Ressourcen - dezentrale Strukturen der Verwaltungseinheiten (VE) - int. / ext. Prozesse			
Leistungen	- Anzahl Case Managements / finanzielle Zuschüsse - Anzahl Schulungen / Broschüren / Informationsveranstaltungen	Programm	- verwaltungseigene Konzepte (Ziele) zur beruflichen Integration	Fragestellung 2
Outcome			- Rahmenbedingungen in den VE - Ernennung Integrationsbeauftragte - dezentrale Angebote VE - Informationen innerhalb VE	
			Leistungen	- Anzahl Weiterbeschäftigungen / Reintegrationen - Anzahl Neuanstellungen - Aktueller Bestand Menschen mit Behinderung
		Outcome (direkte Wirkung auf das Umfeld)	- rechtzeitiges Erkennen von belastenden Situationen - bedürfnisgerechte Anpassung des beruflichen Umfeldes - Menschen mit Behinderung können den gestellten Anforderungen gerecht werden - Anerkennung als gleichberechtigte Mitarbeitende	Fragestellung 4
Impact (Wirkungen auf Gesellschaft)	- Rahmenbedingungen für berufliche Integration verbessert - Gleichstellung von Menschen mit Behinderung - Senkung der Kosten und Renten der IV			
Nichtintendierte Wirkungen (z.B.): - Es findet zwar eine soziale, aber keine berufliche Integration statt. - Die Integration findet auf Kosten des Arbeitsumfeldes statt.				

Quelle: Eigene Darstellung EFK (2010) nach Sager / Rüefli 2005

Anhang 7: Detailfragen

Die spezifischen Fragestellungen des Eurosai-Audits sind in der Auflistung kursiv gekennzeichnet.

1. Sind die politischen Ziele und Massnahmen der Bundesverwaltung in Bezug auf die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung kohärent?

- Welche auf die berufliche Integration ausgerichteten Ziele bestehen mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) und dem Invalidenversicherungsgesetz (IVG)? *Gibt es Verpflichtungen in der Bundesverwaltung, Menschen mit Behinderung zu beschäftigen?*
- Welche offiziellen Programme / Massnahmen existieren in der Bundesverwaltung für die Neuanstellungen / für die Weiterbeschäftigung, resp. Früherkennung / für die Reintegration in der Bundesverwaltung? Welche Ziele verfolgen sie? Welche Mittel werden zur Finanzierung der Programme / Massnahmen verwendet? Wer finanziert sie und wie? Welche Evaluationen über die Programme / Massnahmen wurden durchgeführt? Gab es Resultate zu Wirkungen oder Zielerreichung? Wurden die Programme aufgrund der Resultate angepasst? Gibt es Hinweise, ob die Ausgaben wirtschaftlich und wirksam eingesetzt wurden?
- Welches sind die Anreize zur Beschäftigung behinderter Menschen?
- Wer führt die Programme / Massnahmen durch? Welche Struktur besteht zur Umsetzung?

2. Werden die Massnahmen der Bundesverwaltung einheitlich umgesetzt und mit der IV koordiniert?

- Welche Konzepte (Ziele) zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung haben die Verwaltungseinheiten formuliert? Welche strukturellen Rahmenbedingungen bestehen in den Verwaltungseinheiten?
- Welche Abläufe und Angebote kommen bei der Früherkennung / Weiterbeschäftigung / (Re)integration in den Verwaltungseinheiten zum Tragen? Wie lange dauert es, bis die Personen identifiziert werden?
- Wie beurteilen die behinderten Menschen Information, Zugang und Qualität der Massnahmen der beruflichen Integration?
- Wie werden neue Mitarbeitende mit Behinderung in den Verwaltungseinheiten rekrutiert?
- Inwieweit werden die Massnahmen zur beruflichen Integration in Anspruch genommen?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Invalidenversicherung (IV)?

3. Wie viele Personen konnten dank der Massnahmen in der Bundesverwaltung weiterarbeiten oder neu engagiert werden?

- Wie hat sich die Anzahl Mitarbeitende mit Behinderung in den letzten Jahren entwickelt: Wie viele konnten nach einer Erkrankung / einem Unfall weiterbeschäftigt werden? Wie viele mussten bei der IV angemeldet werden? Wie viele erhielten eine Rente? Wie viele behinderte Menschen wurden in der Bundesverwaltung neu angestellt? Über welche Kanäle?
- Wie viele behinderte Menschen sind heute in der Bundesverwaltung beschäftigt? Welche Merkmale weist die Gruppe der Mitarbeitenden mit Behinderung auf?

4. Inwieweit tragen die Massnahmen dazu bei, die berufliche Integration in der Bundesverwaltung zu verbessern?

- *Was sind hauptsächliche Hindernisse für Betroffene beim Beibehalten von Arbeit? Welche Unterstützung erhalten die Betroffenen beim Beibehalten der Arbeit?*
- Kann das Umfeld ihren Bedürfnissen entsprechend angepasst werden?
- Können sie aufgrund der umgesetzten Massnahmen den Anforderungen im Arbeitsprozess gerecht werden?
- Inwieweit werden sie als gleichberechtigte Mitarbeitende anerkannt?

Anhang 8: Fragebogen

Fragebogen berufliche Integration von Menschen mit Behinderung in der Bundesverwaltung

An die Personalverantwortlichen der zentralen Verwaltungseinheiten nach Art.1 Abs.1 BPV und der Parlamentsdienste, des Bundesgerichtes, des Bundesstrafgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes sowie der organisatorisch verselbständigten dezentralen Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Allgemeine Bemerkungen

Das Ziel der Erhebung ist, einen Überblick über den Vollzug der Massnahmen zur beruflichen Integration in den jeweiligen Verwaltungseinheiten zu erhalten (vgl. Ankündigungsschreiben vom 1. Juli 2010). Solche Massnahmen können ein Case Management sein, Massnahmen über die IV wie die Frühintervention, aber auch verwaltungsinterne Massnahmen wie die Anpassung des Pflichtenheftes oder der Arbeitszeitgestaltung. Mit der Evaluation soll ein Beitrag zur vielfach geforderten Transparenz geleistet und wenn möglich Best-Practice-Beispiele aufgezeigt werden. Es handelt sich um eine Informationsvermittlung im Sinne einer Bestandesaufnahme. Unsere Empfehlungen werden sich an das Eidgenössische Personalamt (EPA) richten.

Definition

In dieser Erhebung bedeuten Mitarbeitende mit Behinderung Personen, denen es eine voraussichtliche dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (nach Behindertengleichstellungsgesetz, 2004).

Kriterien:

- Eine IV-, SUVA-, oder MV-Rente wird ausgerichtet,
- oder es besteht ein Anspruch auf Hilfsmittel der IV (z.B. Hörgeräte, Prothesen, Rollstühle) und/oder eine Hilfenentschädigung,
- oder es wird eine Berufsinvaliditätsrente (PUBLICA) ausgerichtet,
- oder die Behinderung hat zu keiner der obgenannten Leistungen geführt, wurde jedoch durch den Medical Service (ehemals Ärztlicher Dienst der Bundesverwaltung) oder ärztlich bestätigt,
- oder eine voraussichtlich länger dauernde gesundheitliche Beeinträchtigung ist vorhanden und in Abklärung.

Aufbau Fragebogen

Der Fragebogen beinhaltet fünf Teile:

- Teil A: Angaben zur Verwaltungseinheit
- Teil B: Rahmenbedingungen berufliche Integration von Menschen mit Behinderung
- Teil C: Betriebliches Gesundheitsmanagement für alle Mitarbeitenden
- Teil D: Befristete Beschäftigung / Neuanstellung von Menschen mit Behinderung
- Teil E: Aktuelle Situation Mitarbeitende mit Behinderung

Es kann sein, dass sich nicht alle Informationen in den Dossiers befinden, evtl. sind persönliche Rückfragen notwendig. **Ihre Angaben werden vertraulich behandelt.**

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an Iris Stucki (iris.stucki@efk.admin.ch, 031 323 10 67 / Mo, Di, Do, Fr) oder Joëlle Rebetez (joelle.rebetez@efk.admin.ch, 031 323 10 56 / Mo, Di, Mi morgen).

Teil A: Angaben zur Verwaltungseinheit

1. Name Verwaltungseinheit: / Departement:

Name / Tel. Nr. Kontaktperson für Rückfragen:

2. Wie viele Mitarbeitende sind zur Zeit (August 2010) in Ihrer Verwaltungseinheit beschäftigt?	Anzahl Frauen	Anzahl Männer
Festanstellung Lohnklasse 24 oder höher	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Festanstellung Lohnklasse bis 23	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Befristete Beschäftigung / Aushilfen	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Gesamtbeschäftigung in Vollzeitäquivalenten (100% Stellen total):

Teil B: Rahmenbedingungen berufliche Integration von Menschen mit Behinderung

In diesem Teil möchten wir erfahren, inwieweit die berufliche Integration in der Verwaltungseinheit konzeptuell verankert ist, wie die Zusammenarbeit mit Stellen ausserhalb der Verwaltungseinheit bewertet wird und ob die Rahmenbedingungen sich in den letzten Jahren verändert haben.

3. Ist in Ihrer Verwaltungseinheit ein Konzept für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung vorhanden?

- ☐ ja, in schriftlicher Form von der Direktion abgesegnet. Falls **ja**, seit wann?
- ☐ es bestehen Ideen, aber kein formales Dokument
- ☐ nein

4. Wurden für Ihre Verwaltungseinheit Ziele für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung formuliert?

☐ ja, die folgenden:

☐ nein

5. Wurde ein/e Integrationsbeauftragte/r benannt? ☐ ja ☐ nein ☐ weiss nicht
- Wenn **ja**, sind die Aufgaben separat in der Stellenbeschreibung aufgeführt? ☐ ja ☐ nein
- Wenn **ja**, wie viele Stellenprozente wurden dafür gesprochen? %

6. Welche Personengruppen in Ihrer Verwaltungseinheit wurden über die Massnahmen zur beruflichen Integration informiert (z.B. Case Management, Frühintervention)? (bitte entsprechende Felder in der Tabelle ankreuzen)

	mündlich	schriftlich	Veranstaltungen Weiterbildungen	es wurden bisher keine Informationen zur beruflichen Integration weitergegeben
Direktion	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalverantwortliche	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vorgesetzte / Kader	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ArbeitnehmerInnen allgemein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Zusammenarbeit **im Rahmen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung** mit den folgenden Institutionen? (bitte entsprechende Felder in der Tabelle ankreuzen)

	sehr hilfreich	eher hilfreich	nicht hilfreich	es fanden keine direkten Kontakte statt
Personal- und Sozialberatung (PSB) Bund	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medical Service (ehemals Ärztlicher Dienst Bundesverwaltung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kantonale IV-Stellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pensionskasse Publica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SUVA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionale Arbeitsvermittlungsstellen (RAV)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private Organisationen der Behindertenhilfe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eidg. Personalamt (EPA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Falls einige Kontakte nicht hilfreich waren, wo sehen Sie Verbesserungspotential?

8. Wie beurteilen Sie aufgrund von konkreten Geschehnissen in Ihrer Verwaltungseinheit die Situation in folgenden Bereichen im Vergleich zur Situation bei Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes 2004? (bitte entsprechende Felder in der Tabelle ankreuzen)	besser	unverändert	schlechter	weiss nicht
Behindertengerechte / rollstuhlgängige Zugänglichkeit des Gebäudes (inkl. Arbeitsräume, WC, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berücksichtigung von Zugänglichkeit bei IT-Beschaffung (behindertengerechte Anpassung Hard- und Software möglich?)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Möglichkeit zur Förderung Vereinbarkeit Arbeit / Behinderung (Teilzeit- / Telearbeit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anstellungschancen (keine Benachteiligung wegen Behinderung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weiterbildungschancen (keine Benachteiligung wegen Behinderung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beförderungschancen (keine Benachteiligung wegen Behinderung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sensibilität für das Thema berufliche Integration von Menschen mit Behinderung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Teil C: Betriebliches Gesundheitsmanagement für alle Mitarbeitenden

Dieser Teil soll Auskunft geben über Früherkennung von gesundheitlichen Risiken, den Umgang mit erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden in der Verwaltungseinheit und die Umsetzung der Massnahmen zur Weiterbeschäftigung, resp. Wiedereingliederung in den letzten beiden Jahren.

9. Gibt es in Ihrer Verwaltungseinheit ein offizielles System zur Früherkennung, anhand welchem gesundheitlich gefährdete Mitarbeitende identifiziert werden können? ☐ ja ☐ nein

10. Welche Kriterien werden zur Identifikation von betroffenen Mitarbeitenden angewendet (Mehrfachnennungen möglich):

- ☐ Dauer: Tage dauernde Abwesenheit
- ☐ Häufigkeit: mehr als Tage in Tagen abwesend
- ☐ Beurteilung Leistungseinschränkung durch Vorgesetzte
- ☐ weitere:

11. Wie viele Mitarbeitende waren in den letzten zwei Jahren in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt, so dass Massnahmen zur Weiterbeschäftigung, resp. Wiedereingliederung (z.B. Case Management, Frühintervention) ergriffen werden mussten?	Anzahl Personen 2008	Anzahl Personen 2009
krankheitsbedingt	<input type="text"/>	<input type="text"/>
unfallbedingt	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Falls keine → weiter zu Frage 13

12. Wie verteilt sich die Anwendung der Massnahmen für die Weiterbeschäftigung / Wiedereingliederung der verunfallten oder erkrankten Personen? (mehrere Massnahmen pro Person möglich) Bitte die zutreffenden Buchstaben nach Häufigkeit einfügen: A= in keinem Fall / B= in Einzelfällen / C= in weniger als der Hälfte der Fälle / D= in der Hälfte der Fälle oder mehr / E= in den meisten Fällen	2008	2009
Einfache Unterstützungsmassnahmen (z.B. kurzfristige Anpassung des Arbeitspensums und / oder der Stellenbeschreibung)		
Case Management Personal- und Sozialberatung (PSB) Bund		
Frühintervention IV (Arbeitsplatzanpassungen wie spezielle Hardware oder Hilfsmittel; Kurse, etc)		
Taggelderleistungen IV, SUVA, MV (inkl. Integrationsmassnahmen wie Belastbarkeits- und Aufbautraining)		
Anmeldung Rentenprüfung IV		
Dauerhafte betriebliche Massnahmen (Veränderung Räumlichkeiten, Änderung Beschäftigungsgrad und / oder Pflichtenhefte, Unterstützung im Team, Persönliche Assistenz)		
Weitere Massnahmen ○ <input type="text"/>		

13. Wie präsentiert sich die Situation der Fallabschlüsse in den Jahren 2008 und 2009 (dies kann auch vor 2008 erkrankte/verunfallte Personen betreffen, bei welchen Integrationsmassnahmen angewendet werden mussten)? (bitte jeweilige Anzahl Personen in Tabelle einfügen)

	ohne Rente IV/SUVA		Teilrente IV/SUVA		ganze Rente IV/SUVA		Berufs- invalidität PUBLICA		Renten- entscheid offen /unbekannt	
	08	09	08	09	08	09	08	09	08	09
Rückkehr an die Arbeitsstelle (unveränderter Arbeitsvertrag)										
Interne Reintegration (angepasster Arbeitsvertrag, innerhalb Bundesverwaltung)										
Nischenarbeitsplatz, geschützter Arbeitsplatz (soziale Lösung)										
Auflösung Arbeitsverhältnis aufgrund Krankheit / Unfall										
Auflösung Arbeitsverhältnis andere Gründe (Austritt, Tod,...)										
Weitere Falllösung: <input type="text"/>										

14. Welches sind Ihrer Erfahrung nach hinderliche Faktoren für die Weiterbeschäftigung / Wiedereingliederung von erkrankten oder verunfallten Personen in Ihrer Verwaltungseinheit? Bitte nennen Sie drei Dinge, die Ihnen wichtig erscheinen:

1)

2)

3)

Teil D: Befristete Beschäftigung / Neuanstellungen von Menschen mit Behinderung

Dieser Teil soll Aufschluss geben darüber, wie viele Menschen mit Behinderung über welche Kanäle in den letzten beiden Jahren befristet beschäftigt oder neu angestellt wurden und welche Integrationsmassnahmen dafür getroffen werden mussten.

15 Sind spezifische Massnahmen in Ihrer Verwaltungseinheit zur Rekrutierung von Menschen mit Behinderung vorhanden (z.B. Hinweis in Stellenausschreibung,...)?

☐ ja, folgende:

☐ nein

16. Wie viele Mitarbeitende mit Behinderung wurden in den letzten zwei Jahren befristet beschäftigt?	Anzahl Personen 2008	Anzahl Personen 2009
Lernende	<input type="text"/>	<input type="text"/>
HochschulpraktikantInnen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Arbeitsversuche von Externen mit IV- MV- oder SUVA-Taggeld	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Arbeitsversuche eines / einer erkrankten oder verunfallten Mitarbeitenden aus einer anderen Verwaltungseinheit	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Supported Employment (Coaching am Arbeitsort z.B. via Projekt Job-Coach oder XtraJobs)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
weitere: <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

17. Wie viele Mitarbeitende mit Behinderung wurden in den letzten zwei Jahren fest angestellt (inkl. Festanstellungen nach befristeter Beschäftigung)?	Anzahl Personen 2008	Anzahl Personen 2009

Falls keine befristet beschäftigt/neu angestellt → weiter zu Teil E

18. Wie wurden die Mitarbeitenden mit Behinderung rekrutiert? (bitte jeweilige Anzahl angeben)

- ☐ ordentliche Ausschreibung Bund: Personen
- ☐ Regionale Arbeitsvermittlung (RAV): Personen
- ☐ IV Stelle Eingliederungsmanagement: Personen
- ☐ Personalverleih- oder vermittlung von Behindertenorganisationen: Personen
- ☐ weitere: Personen

19. Wie verteilt sich die Anwendung von Massnahmen für die neuen Mitarbeitenden mit Behinderung? (mehrere Massnahmen pro Person möglich) Bitte die zutreffenden Buchstaben nach Häufigkeit einfügen: A= in keinem Fall / B= in Einzelfällen / C= in weniger als der Hälfte der Fälle / D= in der Hälfte der Fälle oder mehr / E= in den meisten Fällen	2008	2009
Keine besonderen Massnahmen notwendig	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Eingliederungsmassnahmen IV (Arbeitsplatzanpassungen wie spezielle Hardware oder Hilfsmittel; Kurse, etc)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Betriebliche Massnahmen (Veränderung Räumlichkeiten, Anpassung Beschäftigungsgrad und/oder Stellenbeschreibung, Unterstützung im Team, Persönliche Assistenz)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Weitere Massnahmen <input type="radio"/> <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Teil E: Aktuelle Situation Mitarbeitende mit Behinderung

Hier möchten wir den aktuellen Anteil der beschäftigten Mitarbeitenden mit Behinderung ermitteln und Ihre persönliche Einschätzung über die Wirkung der beruflichen Integration erfahren.

20. Wie viele Mitarbeitende mit Behinderung sind zur Zeit (August 2010) in Ihrer Verwaltungseinheit beschäftigt?	Frauen	Männer	davon aktuell von Massnahmen zur beruflichen Integration betroffen (z.B. Case Management)			
			Frauen		Männer	
Festanstellung Lohnklasse 24 und höher						
Festanstellung LK bis 23						
Befristete Beschäftigung / Aushilfen						

Gesamtbeschäftigung der Mitarbeitenden mit Behinderung in Vollzeitäquivalenten (100% Stellen total):

Falls keine → weiter zum Ende des Fragebogens

21. Welche Behinderung weisen die Mitarbeitenden auf?	Anzahl Personen	davon aktuell von Massnahmen zur beruflichen Integration betroffen (z.B. Case Management)			
Nur Körperbehinderung (z.B. Gehbehinderung, Erkrankung des Nervensystems, Kleinwuchs, Amputationen)	<input type="text"/>				
Nur Sinnesbehinderung (Hörbehinderung, Sehbehinderung, Sprachbehinderung)	<input type="text"/>				
Nur psychische Behinderung (z.B. chronische Depression, Schizophrenie)	<input type="text"/>				
Nur geistige Behinderung (z.B. Trisomie21/Down Syndrom)	<input type="text"/>				
Mehrfachbehinderung	<input type="text"/>				

22. Wie viele Anträge an die Personal- und Sozialberatung (PSB) des Bundes für Mittelzuteilung für die berufliche Integration haben Sie insgesamt gestellt oder werden Sie im 2010 noch beantragen (bitte entsprechende Anzahl eintragen):

- Antrag Lohnzuschuss für Arbeitsversuch / stufenweise Reintegration im Rahmen des Case Managements PSB:
- Förderprämien für eine unbefristete Anstellung (einmalig Fr.15'000.--):
- Förderprämien für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen (Fr. 10'000.--/Jahr):
- Lohnzuschüsse (20%) für nicht IV-relevante Leistungseinbussen:

23. Wenn Sie die aktuelle Situation aller Mitarbeitenden mit Behinderung, bei welchen Massnahmen zur beruflichen Integration durchgeführt wurden, in Ihrer Verwaltungseinheit betrachten, wie beurteilen Sie gesamthaft die Wirkung? Bitte geben Sie eine grobe Einschätzung anhand folgender Aussagen ab:

	trifft voll zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu	weiss nicht
Die Arbeitsbedingungen (Arbeitsplatz, Arbeitszeiten,...) konnten den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung entsprechend angepasst werden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Menschen mit Behinderung können den Anforderungen im Arbeitsprozess gerecht werden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es gibt keine grösseren Konflikte in Teams, in welchen Menschen mit Behinderung arbeiten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Menschen mit Behinderung sind in ihrem Arbeitsumfeld als gleichberechtigte Mitarbeitende anerkannt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Möchten Sie dazu noch Bemerkungen anfügen?

Hier ist der Fragebogen zu Ende.

Vielen herzlichen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!

Falls Sie noch generelle Bemerkungen zur Untersuchung oder Anregungen zum Thema haben, so bringen Sie diese bitte im Folgenden an:

Resultate übermitteln

Anhang 9: Empfehlungsübersicht mit Stellungnahme des EPA

Empfehlungsübersicht			PA-Nr. 10378	Anhang 9	
ID	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) Juli/Juni/Juli	Zuständige Person
10378.001	1	Die EFK empfiehlt dem EPA ein Konzept „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“ zu erstellen und zielgruppengerecht zu kommunizieren.	Die bereits eingeführten Elemente der beruflichen Integration werden sobald die bundesrätlichen Vorgaben als auch die Sollwerte verabschiedet sind in einem Gesamtkonzept zusammengeführt.	31.12.2012	GB1/PSB
10378.002	2	Die EFK empfiehlt dem EPA für den Bereich „Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung“ einen Zielwert für Neuanstellungen zu definieren und die finanziellen Anreize für die Verwaltungseinheiten aufzuzeigen.	Ein Sollwert zu Art. 4 Abs. 2 Bst. f BPG wurde in der Folge der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015 erarbeitet. Dieser Sollwert für den Anteil beschäftigter Menschen mit Behinderungen schliesst Neuanstellungen mit ein und wird zusammen mit anderen Sollwerten dem Bundesrat im Sommer 2011 zum Beschluss vorgelegt. Das finanzielle Anreizsystem wird seit 2009 in den EPA-AZB-Kurse "Betriebliches Case Management" geschult und an HR-Konferenzen der Departemente vorgestellt.	Legislaturperiode 2012-2015	GB2



10378.003	3	Die EFK empfiehlt dem EPA, dem Bundesrat im Rahmen der Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Behinderten gemäss Bundespersonalverordnung zu beantragen, dass Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheit bestimmt werden sollen.	Dem Bundesrat werden voraussichtlich bis im Sommer 2011 die bereits 2010 vorbereiteten Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung unterbreitet. Diese sehen vor, dass jedes Departement eine/n Integrationsbeauftragte/n bestimmt und die ganzheitliche Behandlung von Fragen zur Behinderung in die Zuständigkeit der Departemente fällt. Es liegt in der Kompetenz der Departemente zu entscheiden, inwieweit - aufgrund ihrer spezifischen Departements- und Amtsstrukturen - Integrationsbeauftragte auf Stufe Verwaltungseinheit eingesetzt werden sollen.	30.09.2011	GB1/PSB
10378.004	4	Die EFK empfiehlt dem EPA den „Leitfaden Betriebliches Case Management“ zu überarbeiten sowie Kader und Personalverantwortliche in dessen Anwendung zu schulen.	Die Überarbeitung des Leitfadens ist integraler Bestandteil eines gemäss Empfehlung 1 zu erstellenden Gesamtkonzepts. Das EPA/AZB bietet schon heute Schulungen "Betriebliches Case Management" für Führungskräfte und HR-Fachpersonen im Rahmen des Ausbildungsprogramms und auf Anfrage von Verwaltungseinheiten an. Kurse für HR-Fachleute werden bereits seit 2009 durchgeführt.	31.12.2012	GB1/PSB

P: Priorität

Empfehlung 10378.001 - 10378.004 Datum und Visum des Direktors/der Direktorin

B. Keller

28.4.2011