

## **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.