

– Fachbeitrag A6-2025 –

06.05.2025

Das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen (Art. 27 UN-BRK) in der Schweiz

Die Förderung des Übergangs von geschützten Arbeitsplätzen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt¹

*Von Urs Germann, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit
Behinderungen*

I. Thesen des Autors

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisierte die Schweiz im Staatenberichtsverfahren vom März 2022 für die Separierung von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt. Dabei zeigte er sich besorgt, dass die schätzungsweise 25.000 Menschen, die in Werkstätten der Behindertenhilfe arbeiten², nur begrenzte Möglichkeiten des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt haben.³ Der Ausschuss empfahl der Schweiz, einen Aktionsplan zu erarbeiten, die innerstaatlichen Zuständigkeiten zu harmonisieren und Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit und gleichem Zugang zu beruflicher Weiterentwicklung zu ermöglichen. Ebenfalls forderte er, dass der diskriminierungsfreie Zugang zum Arbeitsmarkt sichergestellt und die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit Zielvorgaben, Förderprogrammen und Anreizen erhöht werden.⁴

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag A6-2025 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Germann: Das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen (Art. 27 UN-BRK) in der Schweiz – Die Förderung des Übergangs von geschützten Arbeitsplätzen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt; Beitrag A6-2025 unter www.reha-recht.de; 06.05.2025.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte Vorabveröffentlichung aus Beyerlein/Dittmann/Welti (Hrsg.), Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland, Österreich und der Schweiz, kassel university press 2025 (im Erscheinen).

² Schätzung gemäß dem Branchenverband INSOS. In der Schweiz hat sich bisher keine einheitliche Terminologie durchgesetzt. Je nach Kontext ist von „Werkstätten“, „Integrationsbetrieben“ oder „Institutionen“ die Rede. Das Gleiche gilt für die Bezeichnungen „geschützter“, „zweiter“ oder „ergänzender“ Arbeitsmarkt. Dieser Beitrag verwendet in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht den Begriff „Werkstätte“. Mit dem „allgemeinen Arbeitsmarkt“ sind marktförmige, jedoch sozialrechtlich regulierte (Regel-)Strukturen gemeint.

³ CRPD, Rz. 51. Vgl. zur Kritik des Ausschusses an separativen Arbeitssettings: Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 27, Rz. 25.

⁴ CRPD, Rz. 52.

Ausgehend vom Staatenberichtsverfahren, zeigt der Beitrag auf, inwiefern Übergänge in ein reguläres Arbeitsumfeld und Formen der unterstützten Arbeit, wie sie vom UN-Ausschuss gefordert werden, heute bereits in der Schweiz möglich sind und welche Hürden dabei (noch) bestehen. Zum Schluss geht der Beitrag auf die aktuellen Diskussionen über mögliche Reformen ein.

II. Fördern der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt

Zur Förderung des Übergangs aus dem Werkstätten-System in den allgemeinen Arbeitsmarkt werden in der Schweiz aktuell verschiedene Modelle der unterstützten Arbeit diskutiert, die zum Teil bereits seit längerem erprobt sind, sich bezüglich des angestrebten „Inklusionsgrads“ allerdings auch unterscheiden (Tabelle 1). Gemeinsam ist den Modellen, dass Menschen mit Behinderungen in einem regulären Arbeitssetting arbeiten, das auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet ist und die dafür nötige Unterstützung (Coaching, Begleitung, Assistenz) erhalten. Je nach Konstellation bleibt die Beziehung zum Werkstattbetrieb indes mehr oder weniger eng. Einen gesetzlich verankerten Status für Inklusionsbetriebe mit einem vorgegebenen Mindestanteil von Menschen mit Behinderungen (analog zu § 215 des deutschen Sozialgesetzbuches IX) kennt die Schweiz nicht. Dennoch gibt es – insbesondere in der Gastronomie und der Hotellerie – eine Reihe von Unternehmen, die auf einen anteilmäßig ausgeglichenen Mix von Beschäftigten mit und solchen ohne Behinderungen achten und damit diesem Beschäftigungsmodell nahekommen.

Eine weitere Gemeinsamkeit der Modelle besteht darin, dass eine wirtschaftliche Eingliederung im Sinn der Invalidenversicherung nicht das primäre Ziel darstellt (aber auch nicht ausgeschlossen sein muss). Hier manifestiert sich eine Systemlogik, die zwischen Erwerbstätigkeit auf der einen und Arbeit/Beschäftigung auf der anderen Seite unterscheidet. Die (stark umstrittene) Lohnfrage ist ebenfalls nicht direkt mit einem bestimmten Modell verknüpft; sie stellt sich unabhängig davon, in welchem Setting nicht-erwerbsfähige Menschen mit Behinderungen arbeiten.

Unterschiede gibt es dagegen bezüglich des „Inklusionsgrads“ der verschiedenen Modelle, der stark davon abhängt, wie eng Menschen mit Behinderungen in allgemeine Arbeitsprozesse und tägliche Interaktionen im Betrieb einbezogen sind. Bei der „Auslagerung“ der abendlichen Gebäudereinigung an einen Werkstatt-Betrieb bleiben die Kontaktmöglichkeiten zur Belegschaft des Auftragsbetriebs beschränkt. Dagegen kann eine Person auf einem „Inklusionsarbeitsplatz“ integrierter Teil eines Teams sein (z. B. eines Empfangsdiensts oder einer Küchenequipe).

	Externe Arbeitsein- sätze	Leiharbeit	Inklusionsarbeits- plätze
Beschreibung	Begleitete Tätigkeit in einem Unternehmen		Unterstützte Tätig- keit in einem Unter- nehmen
Arbeitgeber	Werkstatt	Werkstatt / Personal- verleih	Unternehmen
Arbeitsort	(mehrere) Unternehmen	(mehrere) Unterneh- men	Unternehmen
Unterstützung / Begleitung	Werkstatt	Werkstatt (Coaching) / Unternehmen	Supported Employ- ment / Unternehmen
Dauer	Alternierend	Dauerhaft	Dauerhaft
Entlohnung	Werkstatt	Werkstatt / Personal- verleih	Unternehmen

Tabelle 1: Arbeitsmodelle zur Förderung von Übergängen in den allgemeinen Arbeitsmarkt in vereinfachter Darstellung⁵

Die Meinungen in der Fachwelt zum Inklusionspotenzial der verschiedenen Modelle gehen auseinander. Dies betrifft zum einen die Frage, wie weit die Modelle im Sinn eines stufenweisen (arbeitsbiografischen) Übergangs zu verstehen sind. Tatsächlich stellen externe Arbeitseinsätze und Leiharbeit für viele Werkstätten bereits heute eine Erweiterung des Geschäftsfelds dar. Anbieterinnen und Anbieter von Supported Employment und Organisationen von Menschen mit Behinderungen beurteilen die Leiharbeit dagegen eher skeptisch. Sie kritisieren, dass Abhängigkeiten von der Werkstätte bestehen und die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt bleiben. Für viele Unternehmen stellt die Zusammenarbeit mit einer Werkstätte dagegen erfahrungsgemäß einen vergleichsweise risikoarmen Weg dar, um Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass der Personalverleih zur „Sackgasse“ wird, und eine Vollanstellung im Betrieb, selbst bei optimalen Bedingungen, aus wirtschaftlichen Überlegungen oder schlicht aus Bequemlichkeit nicht in Betracht gezogen wird. Beim aktuellen Kenntnisstand ist es schwierig zu sagen, für wie viele der 25.000 Menschen, die in Werkstätten arbeiten, die skizzierten Modelle realistische und attraktive Optionen eröffnen und ggf. über die soziale Teilhabe hinaus sogar zum „Sprungbrett“ in eine Erwerbstätigkeit im sozialrechtlichen Sinn werden könnten. Schwer abzuschätzen ist ebenfalls, wie viele Personen heute weder Zugang zum allgemeinen noch zum geschützten Arbeitsmarkt haben.

Die Modelle unterscheiden sich weiter dahingehend, wer für die benötigte Unterstützung am Arbeitsplatz zuständig ist und wie diese finanziell abgegolten wird. Bei externen

⁵ Die Übersicht beruht auf verschiedenen internen Unterlagen und Diskussionen. Verschiedene Kantone und Organisationen verwenden ähnliche Kategorisierungen.

Arbeitseinsätzen und Leiharbeit übernehmen in der Regel Werkstätten die Begleitung und Betreuung. Bei Inklusionsarbeitsplätzen erfolgt die Unterstützung durch Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, die allenfalls durch externe Dienstleister unterstützt werden (Supported Employment).⁶ Damit ist zugleich eine der Hauptschwierigkeiten des aktuellen Systems angesprochen: Bundesrechtlich sind die Kantone nicht verpflichtet, Angebote zur Beschäftigung von „invaliden Personen“ außerhalb von Institutionen zu gewährleisten und zu finanzieren. Das Gesetz weist zwar ausdrücklich auf die Möglichkeit von dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen hin. Den Kantonen steht es aber frei, ob sie am bestehenden System mit Tagespauschalen und Auslastungsquoten für Einrichtungen festhalten oder ob sie ihr Angebot – analog zur Maßnahmenpalette der Invalidenversicherung – diversifizieren und alternative Unterstützungsmodelle ermöglichen wollen.⁷ Die Umstellung auf eine bedarfsorientierte Subjektfinanzierung in Form eines persönlichen Budgets, wie sie seit einiger Zeit im Wohnbereich eingeführt wird, dürfte im Arbeitsbereich noch einige Zeit dauern. Einzelne Kantone (Aargau, Graubünden, Freiburg) haben allerdings bereits heute gesetzliche Möglichkeiten, Arbeitgebende, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, direkt zu unterstützen und z. B. zusätzliche Assistenz- oder Betreuungskosten und Anpassungen des Arbeitsplatzes abzugelten. Der Kanton Graubünden fördert z. B. die Schaffung von Integrationsarbeitsplätzen, indem er Arbeitgebenden für zusätzliche Betreuung oder Anpassungen des Arbeitsplatzes in Form von Tagespauschalen entschädigt. Die Kosten pro Anwesenheitstag sind dabei deutlich tiefer als die Tagespauschalen der Werkstätten.⁸

Diskussionen über die Weiterentwicklung des Systems sind, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, derzeit auf fachlicher und politischer Ebene im Gang. Dabei kann teilweise an bestehende Praxiserfahrungen angeknüpft werden. So haben in den letzten Jahren viele Werkstätten ihre Arbeitsangebote diversifiziert. Sie kooperieren dabei auch vermehrt mit Unternehmen im allgemeinen Arbeitsmarkt (Außenarbeitsplätze, Personalverleih). Von den 96 Betrieben, die an einer der erwähnten Studien teilnahmen, haben 60 Prozent Erfahrungen mit Platzierungen von Beschäftigten bei Unternehmen im allgemeinen Arbeitsmarkt.⁹

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) hat in den letzten Jahren ebenfalls eine Reihe von Projekten unterstützt, die neue Arbeitsmodelle erproben und Übergänge in ein inklusives Arbeitsumfeld ermöglichen. Das Projekt „Arbeitsmarkt inklusiv“ (Blindspot, Bern) berät und begleitet Akteurinnen und Akteure aus der Arbeitswelt etwa auf dem Weg zu einer inklusiven Organi-

⁶ Dies schließt nicht aus, dass auch Werkstatt-Betriebe Supported Employment wie im IV-Bereich anbieten.

⁷ Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), 06.10.2006, SR 831.26, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 Bst. a, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/802/de, zuletzt abgerufen am 30.04.2025.

⁸ Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen, 02.09.2011 (440.100, www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/440.100, zuletzt abgerufen am 30.04.2025), Art. 23.

⁹ Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen, S. 21 f. Darin eingeschlossen sind Vermittlungs- und Begleitaktivitäten (Arbeitstrainings, Job Coaching), die im Auftrag der IV erfolgen.

sation. Das Projekt „Förderung von Inklusionsarbeitsplätzen“ (Stiftung Profil) unterstützt Unternehmen dabei, als Alternative Nischen- und Inklusionsarbeitsplätze im Betrieb zu schaffen. Das Projekt „MachAssistenz“ (Machtheater) bietet praktische Ausbildungen für junge Menschen mit Behinderungen an, die nach Ausbildungsabschluss im Kulturbereich tätig sein wollen. Auf eine Veränderung des Arbeitssettings setzt das Werkheim Uster (Kanton Zürich), das (geschützte) Arbeitsplätze in einem Industriepark anbietet und so die Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten für die Beschäftigten in Richtung des allgemeinen Arbeitsmarkts erweitert.¹⁰

III. Aktuelle Reformdiskussionen

In den letzten Jahren sind Diskussionen über alternative Formen von unterstützter Arbeit auch in der Schweiz verstärkt in Gang gekommen. Die involvierten Akteurinnen und Akteure gehen im Grundsatz darin einig, dass auf der systemischen Ebene Reformbedarf besteht. Die Förderung der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt und die Ermöglichung von Übergängen durch die Schaffung flexibler und bedarfsgerechter Unterstützungsangebote, wie sie vom UN-Ausschuss gefordert werden, gelten dabei als wichtige Schritte in Richtung einer inklusiveren Arbeitswelt. Weniger klar ist, wie weit eine allfällige Systemumstellung gehen soll. Die dabei anfallenden Fragen werden derzeit auf verschiedenen Ebenen angegangen. U. a. hat der Bundesrat (Bundesregierung) im Rahmen der Behindertenpolitik 2023–2026 ein Schwerpunktprogramm „Arbeit“ beschlossen. Ein Programmpunkt zielt darauf ab, die Durchlässigkeit vom geschützten Arbeitsbereich in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern und neue Ansätze zur beruflichen Inklusion zu erproben. Ebenfalls soll das Programm Unternehmen für den Nutzen eines inklusiven Arbeitsumfelds sensibilisieren, was indirekt auch die Schaffung von Inklusionsarbeitsplätzen fördern kann. Parallel dazu ist eine Teilrevision des BehiG in Erarbeitung, die insbesondere die Verpflichtung von Arbeitgebenden zum Treffen angemessener Vorkehrungen beinhalten soll.

Im Herbst 2023 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) einen Fachausschuss zum Thema Arbeit eingesetzt. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Fragen rund um die Weiterentwicklung des Werkstätten-Systems zu diskutieren und neue Ansätze für die Arbeitsintegration und Angebotsentwicklung zu prüfen. Dabei bezieht sich der Fachausschuss direkt auf die Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

IV. Fazit

Die Problematik geschützter Arbeitsplätze hat in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Das steigende Problembewusstsein ist dabei

¹⁰ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Projekte im Fokus, siehe www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/finanzhilfen/unterstuetzte_projekte0/projekte-im-fokus.html, zuletzt abgerufen am 30.04.2025.

auch, aber nicht nur im Kontext des Staatenberichtsverfahrens zu sehen. Die aktuellen Diskussionen fokussieren – im Sinne von pragmatischen Schritten in Richtung einer inklusiven Arbeitswelt – auf die Ermöglichung individueller Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Förderung unterstützter Arbeitsformen. Zahlreiche Praxisbeispiele liegen vor. Auch besteht erkennbare Bereitschaft seitens der Politik, in diese Richtung weiterzudenken. Patentrezepte oder eine Roadmap liegen aber nicht vor. Offen ist, welche Reichweite künftige Reformen haben müssen, um der Forderung nach erhöhter Durchlässigkeit auch tatsächlich nachzukommen.

Literaturverzeichnis

Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen, Conditions de travail dans les ateliers pour personnes en situation de handicap, Lausanne/Zürich 2019, abrufbar unter www.marchecomplementaire.ch, zuletzt abgerufen am 30.04.2025.

CRPD, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, 25. März 2022, abrufbar unter www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staatenbericht.html, zuletzt abgerufen am 30.04.2025.

Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Bern 2023.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.
