

Ergebnisse der Studie

„In Arbeit kommen und bleiben: Geschützte Arbeit und Unterstützte Beschäftigung in vergleichender Perspektive“

Neue Erkenntnisse zu Chancen und Risiken der Arbeitsintegration von Menschen mit Behinderungen in Zeiten der Wirtschaftskrise.

1. Themenstellung

Die Studie untersuchte aktuelle Reformen bzw. Reformvorhaben sowie Anwendungsmodelle von Geschützter Arbeit und Unterstützter Beschäftigung in **Deutschland, Großbritannien (England), Niederlande** und **Schweden**. Als Referenz diente die Leistung **Geschützte Arbeit nach dem Oberösterreichischen Chancengleichheitsgesetz** (Oö. ChG 2008).

Die Länder verfolgen in der Arbeitsintegration von Menschen mit Beeinträchtigungen ähnliche Ziele, die von der UN-Behindertenrechtskonvention, der EU-Beschäftigungsstrategie 2020 und den Forderungen nach Inklusion und Individualisierung beeinflusst sind. Trotz den Bemühungen scheint die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in den genannten Ländern annähernd gleich hoch zu sein. Sie ist rund doppelt so hoch als jene von Menschen ohne Beeinträchtigung (plus einer Dunkelziffer). Wir stellten aber Unterschiede in den verfolgten Strategien und den tatsächlichen Ergebnissen fest.

Die liberalen bzw. hybriden Wohlfahrtsstaaten Großbritannien und die Niederlande verfügen über grundsichernde soziale Leistungen und kaum besondere Schutzregelungen am Arbeitsmarkt (keine Beschäftigungsquoten, Kündigungsschutz, hohe Fluktuation von Arbeitsverhältnissen). In Deutschland, Schweden und Österreich sind hingegen die Sozialleistungen des konservativen bzw. sozialdemokratischen Typs ausdifferenzierter und verfügen über ein vergleichsweise hohes Leistungsniveau. Ist die Arbeitsintegration in Schweden insgesamt höher, so ist die soziale Sicherheit in Deutschland und Österreich häufig nicht flankiert von Wahlmöglichkeiten und bedürfnisorientierten Erwerbschancen.

2. Begriffsklärung

Die Studie stützt sich auf die **Definition von Geschützter Arbeit** nach dem Oö. ChG, welche dem Arbeitsmodell von FAB entspricht und zwei Formen umfasst:

- i. **Geschützte Arbeit in gemeinnützigen Produktions- oder Dienstleistungsbetrieben**
- ii. **Geschützte Arbeit in Form von begleiteter Arbeitsüberlassung in einem Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts**

Ziel ist es, arbeitsmarktnahe Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Beeinträchtigungen zu schaffen, die ohne Unterstützung keine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erlangen. Die Beschäftigung kann dauerhaft oder als Übergangsmöglichkeit in regulä-

re Arbeitsverhältnisse erfolgen und findet überwiegend in Gruppen statt. Die ArbeitnehmerInnen sind beim Träger der Leistung Geschützte Arbeit beschäftigt und erhalten einen Lohn, der mit Hilfe von zusätzlichen sozialen Transferleistungen existenzsichernd ist.¹

Als Definition von Unterstützter Beschäftigung (Supported Employment) wird individuelle Förderung nach dem Prinzip „place and train“ verwendet. Das Ziel ist die Integration von Menschen mit Beeinträchtigungen in bezahlte Arbeit auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Es handelt sich um eine evidenzbasierte Methode.²

3. Hauptergebnisse zu Reformen der Geschützten Arbeit

3.1 Aktuelle Reformen in den untersuchten Ländern

Deutschland erlegte dem ausgedehnten Werkstatt-Sektor („Taschengeld“ und ohne sozialversicherungsrechtlicher Absicherung) eine stärkere Verpflichtung zur Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt auf. Die Werkstätten schaffen daher verstärkt Beschäftigungsformen in den „Zwischenräumen“ zwischen Werkstatt und erstem Arbeitsmarkt. Diese liegen zwischen ausgelagerten Werkstattplätzen, wo NutzerInnen bei der Werkstatt beschäftigt bleiben und sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen.

In **Großbritannien** brach mit der Schließung der staatlichen Remploy Factories seit 2012 der Geschützte Arbeitsmarkt ein - allerdings ohne für viele der gekündigten ArbeitnehmerInnen mit Behinderungen Auffangprogramme zu entwickeln. Die Arbeitslosigkeit stieg. Supported Employment-Organisationen auf Gemeinde-Ebene versuchen diese Lücke mit vielfältigen, qualitativ unterschiedlichen Angeboten zu schließen.

Die Niederlande haben im Verhältnis zur Bevölkerungszahl die höchsten Beschäftigungszahlen im Geschützten Bereich. Seit 2014 gibt es einen Aufnahmestopp. Aktuell setzen sie verstärkt auf die Vermittlung zu ArbeitgeberInnen am allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Staat übertrug die Kompetenz für Job Coaching den Gemeinden.

Schwedens Beschäftigungspolitik zeichnet sich durch Kontinuität aus. Es begegnet dem großen Zuwachs an Arbeitssuchenden mit Beeinträchtigungen mit dem Ausbau der beiden staatlichen Programme Samhall (Geschützte Arbeit in eigenen Produktionsbetrieben) und SIUS (Supported Employment).

3.2. Begleiterscheinungen in den Reformen

Die Ausschreibung von Leistungen der beruflichen Integration über ein Bietersystem (zunehmend auch in Österreich und Schweden) setzt Träger verstärkt zueinander in **ein Konkurrenzverhältnis**. Während Supported Employment in Schweden und Deutschland eine stabile Finanzierung aufweist, schränkt die Austerität der Finanzen in Großbritannien und den Niederlanden Leistungen stark ein. Der Druck durch enge Finanzierungsvorgaben führt zu einer **Ökonomisierung der Leistungen** und einem **Abschöpfen der „Arbeitsmarkt-Fitteren“ (Creaming)**.

¹ Sozialabteilung Land OÖ(2008): Geschützte Arbeit: Rahmenrichtlinie, Leistungs- und Qualitätsstandards, 7f

² EUSE (2010): Supported Employment Toolkit, 9-11, URL: <http://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.7.2015

Bei den Trägern kam es zu einer **Differenzierung des Leistungsspektrums** und somit zu einer **größeren Wahlfreiheit der Zielgruppe**. Insbesondere kommunale Supported Employment-Organisationen versuchen, ihre Zielgruppe auf Menschen zu verbreitern, die vielfältige Barrieren zum Arbeitsmarkt vorfinden. **Geschützte Arbeit bricht nach „draußen“ auf**: Träger der Geschützten Arbeit verbinden Beschäftigung in eigenen Produktionsstätten und Arbeitskräfteüberlassungen zunehmend mit Arbeitsbegleitung sowie Supported Employment bei Arbeitgebern am ersten Arbeitsmarkt.

4. Schlussfolgerungen für die Praxis Geschützter Arbeit und Unterstützter Beschäftigung in Österreich

- Abkehr vom Entweder-Oder-Ansatz und der Fokussierung auf Werkstatt oder allgemeinen Arbeitsmarkt: **Maßnahmen in „Zwischenräumen“** sorgen für bedarfsgerechte Arbeitsmöglichkeiten mit Leistungsanspruch und Lohn auch für Menschen, die als erwerbsunfähig eingestuft wurden.
- Geschützte Arbeit in Oberösterreich stellt gerade bei schlechter Arbeitsmarktlage eine **nachhaltige, arbeitsmarktnahe und sicherheitsgebende Beschäftigungsform** dar: Ausbau solch erprobter Angebote ist eine wertvolle Investition in den Erhalt der Partizipation, Selbstständigkeit und Selbstbestimmung.
- Das **Ineinandergreifen rechtlicher Rahmenbedingungen** ermöglichen: indem man Lücken oder Fallen zwischen unterschiedlichen Systemen und Maßnahmen vermeidet (z.B. bezüglich Rückkehrrecht in Geschützte Arbeit nach Arbeitsversuch am ersten Arbeitsmarkt, Erhalt der Anspruchsberechtigung von Transferleistungen).
- Die **Möglichkeit der Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt** stärker in der Maßnahme Geschützte Arbeit verankern: Spezifische Maßnahmen mit stärkerer Personenzentrierung und individueller Förderung können Geschützte Arbeit ergänzen und, sofern der Wunsch formuliert wird, ArbeitnehmerInnen mit Beeinträchtigungen auf ihren Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt begleiten.

Kontakt: Mag.^a Dr.ⁱⁿ Angela Wegscheider
Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik
Johannes Kepler Universität Linz
E: angela.wegscheider@jku.at
T: 0732 2468 7154