

# Benchmarking von Beschäftigungspolitiken für Menschen mit Behinderungen

## Zusammenfassung

Beschäftigung und Soziales



Europäische Kommission

# Benchmarking von Beschäftigungspolitiken für Menschen mit Behinderungen

## Zusammenfassung

*ECOTEC Research and Consulting Ltd.*

**Beschäftigung und Soziales**

**Europäische Kommission**  
Generaldirektion Beschäftigung und Soziales  
Referat EMPL/E/4.

Manuskript abgeschlossen im August 2000.

Die Zusammenfassung dieser Studie ist in Französisch, Deutsch und Englisch erhältlich.

Der Inhalt dieser Veröffentlichung spiegelt nicht unbedingt die Meinung oder Haltung der Generaldirektion "Beschäftigung und Soziales" der Europäischen Kommission wider.

## ZUSAMMENFASSUNG

### *Einführung*

Zweck dieser für die Generaldirektion „Beschäftigung und Soziales“ der Europäischen Kommission durchgeführten Studie über *„Benchmarking von Beschäftigungspolitiken für Menschen mit Behinderungen“* war es, einen analytischen Bericht vorzulegen, der klar die gute Praxis bei der Arbeitsplatzbeschaffung für Menschen mit Behinderungen aufzeigt. Methodisch wurde so vorgegangen, daß ECOTEC 15 nationale Berichte in Auftrag gab, die Sachverständige anhand einer von ECOTEC vorgegebenen Spezifikation erstellten. Anschließend wurden diese nationalen Berichte analysiert und aufbereitet und auf dieser Grundlage eine vergleichende Übersicht und Schlußfolgerungen erarbeitet.

Aus den nationalen Berichten war bald zu erkennen, daß das ursprüngliche Ziel der Studie sich nicht erreichen ließ. Dies liegt im wesentlichen daran, daß keine vergleichbaren Daten über die Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen und ihre Einbindung in aktive Arbeitsmarktprogramme vorliegen, sowie am Mangel hochwertiger und zuverlässiger Evaluierungen der Wirksamkeit von Beschäftigungspolitiken. Erschwert wird die Situation durch die unterschiedlichen Definitionen der Behinderung, die nicht nur von Land zu Land variieren, sondern auch innerhalb ein und desselben Landes, wenn es um unterschiedliche politische Maßnahmen geht. Zwar liegen in einigen Ländern sehr detaillierte Informationen über die Finanzierung spezifischer Programme und deren Begünstigte vor, wir konnten jedoch keine eingehende Analyse der längerfristigen Ergebnisse, der qualitativen Ergebnisse, eventueller Reibungsverluste oder des Einflusses externer Faktoren auf den Erfolg ausfindig machen. Infolgedessen war es nur selten möglich, Fälle zu ermitteln, in denen die spezifischen Auswirkungen bestimmter Politiken eindeutig feststellbar sind, und auch dort kann der Kausalzusammenhang häufig angezweifelt werden. Faktoren wie die Interaktion verschiedener Politiken, makroökonomische Veränderungen und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie die Unterschiedlichkeit der Definitionen können diesen bereits an sich komplexen Bereich noch undurchsichtiger erscheinen lassen. Hinzu kommen politische Veränderungen, so daß häufig der Fall eintritt, daß Politiken zwar recht eindeutig identifiziert werden können, sie jedoch nicht lange genug durchgeführt werden, um eindeutige Auswirkungen erkennen zu lassen. Die vorhandenen Informationen beziehen sich häufig auf frühere politische Maßnahmen, die inzwischen außer Kraft sind.

Daher kamen wir zu dem Schluß, daß es angesichts der derzeitigen Informationslage nicht möglich ist, zwischen den Ländern vergleichbare Daten zur Wirksamkeit spezifischer Politikfelder vorzulegen. Statt dessen haben wir uns bemüht, die wichtigsten Trends der Beschäftigungspolitik herauszuarbeiten und die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Ansätze zu veranschaulichen, wie sie sich in den einzelnen Ländern darstellen. Auf dieser Grundlage ist es möglich, die Art und Weise zu beurteilen, auf die sich Politik und Praxis in unserem Bereich entwickeln, und einerseits positive Trends und die sie beeinflussenden Faktoren sowie andererseits die Art von Informationen und Indikatoren zu ermitteln, die erforderlich sind, um sinnvolle länderübergreifende Vergleiche anzustellen.

Die verfügbaren Daten machen es deutlich, wie wichtig die Entwicklung eines Indikatorsystem ist, das – bei voller Berücksichtigung der Besonderheiten jedes einzelnen nationalen Systems – länderübergreifend angewandt werden kann, wenn wir uns der Möglichkeit annähern wollen, ein Benchmarking der Fortschritte von Beschäftigungspolitiken für Menschen mit Behinderungen einzuführen.

## ***Trends bei den Politiken zur Beschäftigungsförderung***

### *Von passiven zu aktiven Maßnahmen*

In den meisten Ländern besteht die offizielle Politik aus einer Kombination verschiedener Elemente:

- Integration in den Arbeitsmarkt
- Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen
- Verringerung der Abhängigkeit von Sozialleistungen

In den vergangenen Jahren verschob sich der Schwerpunkt immer stärker auf Bemühungen, „reguläre“ Arbeitsverhältnisse behinderter Menschen aufrechtzuerhalten bzw. durch Rehabilitationsmaßnahmen solche Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen. Hintergrund hierfür war einerseits das erklärte politische Ziel der Chancengleichheit und andererseits der durch die ständig steigenden Sozialausgaben verursachte Kostendruck. Die Aufstellung der beschäftigungspolitischen Leitlinien hat in der EU dazu geführt, daß man das Augenmerk auf eine Verlagerung von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen richtete; der gleiche Trend läßt sich jedoch auch außerhalb der Gemeinschaft beobachten, dort ausgelöst durch die Beschäftigungsstrategie der OECD.

Allerdings bringt diese Entwicklung auch Probleme mit sich, denn von seiten der Behinderten werden die Veränderungen häufig negativ wahrgenommen. Hinzu kommt die Tatsache, daß zwischen den verschiedenen Politikbereichen oft Widersprüche bestehen bleiben, die gegenläufige Effekte nach sich ziehen können (beispielsweise in Form der sog. „Beihilfefalle“). Die Zuständigkeit für die praktische Umsetzung ist in vielen Fällen aufgesplittet und wird kaum koordiniert.

### *Nationale Aktionspläne*

Die nationalen Aktionspläne gehen die Frage der behinderten Menschen unterschiedlich an. Mit wenigen Ausnahmen – wie Belgien, die Niederlande, Frankreich und Finnland – sehen sie über die bestehenden einschlägigen Maßnahmen hinausgehende neue Konzepte kaum vor. Die meisten nationalen Aktionspläne argumentieren, daß die allgemeine Politik zur Belebung des Arbeitsmarktes auch die Bedürfnisse behinderter Menschen abdecke, und zwar einerseits wegen der Wahrscheinlichkeit, daß diese in eine der Kategorien der Leitlinien 1,2 und 3 fallen (z. B. als Langzeitarbeitslose), und andererseits aufgrund der Bemühungen, die Beschäftigungspolitik zum Querschnittsbereich zu machen. Es lassen sich verschiedene Modelle für Gesamtansätze ermitteln (diese sind allerdings nicht fest umrissen, und man kann fast in allen Ländern Elemente jedes Ansatzes antreffen, wobei in der Regel einer dominiert):

- Rechte; spezialisierte Organisationen und Programme (USA, Australien)
- aktive Arbeitsmarktpolitik mit Behinderungen als Querschnittsbereich, basierend auf einem Konsens zwischen den Sozialpartnern (nordische Länder)
- Strategie der Verlagerung „weg von der Sozialleistung und hin zur Beschäftigung“, gestützt durch Antidiskriminierungsbestimmungen (UK)

Die Entscheidung für den einen oder anderen Ansatz mit seiner zugrunde liegenden Philosophie ist häufig stark in der nationalen Einstellung zum Sozialstaat oder im historisch gewachsenen Gefüge der Leistungen für behinderte Menschen verwurzelt.

### *Arbeitsmarktbedingungen*

Es liegt auf der Hand, daß dort, wo in der Allgemeinbevölkerung bereits eine hohe Arbeitslosigkeit verzeichnet wird, die Sicherung von Arbeitsplätzen für Gruppen, die sozial und wirtschaftlich benachteiligt sind, besondere Schwierigkeiten bereitet. Es zeigt sich denn auch, daß zwischen den Ländern Unterschiede bei den Prozentzahlen der Behinderten, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, bestehen, sogar zwischen Ländern mit ähnlichem Konjunkturzyklus. Zwar läßt sich generell feststellen, daß ein Anstieg der Beschäftigtenzahlen mit einem vermehrten Zugang behinderter Menschen zur Arbeit einhergeht, dies gilt jedoch nicht für alle Länder. In einigen Fällen kommen noch andere Faktoren zum Tragen, wie beispielsweise in Australien, wo es so aussieht, als wäre die Zunahme der Beschäftigung behinderten Frauen in stärkerem Maße zugute gekommen als behinderten Männern; dies läßt möglicherweise auf eine geschlechtsspezifische Unausgewogenheit des Arbeitsmarktes schließen.

Es ist ein Stereotyp, daß „Frauenarbeitsplätze“ (Dienstleistungen, Büroarbeit, Telekommunikation, IT-Industrie) generell schneller geschaffen werden als traditionelle „Männerarbeit“ und daß sie in vielen Fällen für Behinderte leichter zugänglich sind als die eher „körperliche“ Arbeit, die herkömmlicherweise von Männern verrichtet wird.

In Finnland, den Niederlanden und einigen anderen Ländern erlitt der Arbeitsmarkt im Laufe der Jahre eine Verzerrung aufgrund der (durch die staatliche Politik oder tarifliche Vereinbarungen begünstigten) zahlreichen Abgänge in den Vorruhestand. Dies bedeutet, daß auch eine Vielzahl von Personen aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden ist, die in die Kategorie der behinderten Menschen fallen, aber nun nicht mehr auf Arbeitsuche sind. Diese Entwicklung läßt zwar die Arbeitslosenstatistik besser aussehen, wird aber mehr und mehr in Frage gestellt; die Regierungen zeigen sich besorgt über die Sicherheit der Renten und bemühen sich nunmehr, gegenzusteuern.

### ***Instrumente der Politik***

#### *Passiv/aktiv*

Wie bereits erwähnt, gab es in den 90er Jahren eine allgemeine Verlagerung von „passiven“ hin zu „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – nicht nur in bezug auf Menschen mit Behinderungen, sondern auf sämtliche Gruppen Arbeitsloser oder unzureichend Beschäftigter. Dies bedeutete im wesentlichen eine verringerte Heranziehung und Verfügbarkeit isolierter Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit (oder Behinderung) zugunsten einer stärkeren aktiven Anbindung der Leistungen an Beschäftigungsangebote. Es handelte sich u. a. um folgende Maßnahmen:

- „Employability“: das Maß, in dem die für eine Einstellung erforderlichen Qualifikationen, Fähigkeiten und Aussichten vorhanden sind
- Ausbildung und Lernen: Maßnahmen zur Verbesserung von Fähigkeiten und Qualifikationen, nach denen auf dem Arbeitsmarkt derzeit und künftig Nachfrage besteht. Hierzu zählen auch Maßnahmen zur Unterstützung der beruflichen Erst- und Fortbildung
- Arbeitserfahrung: Angebot von Gelegenheiten, auf verschiedene Weise Erfahrungen mit dem Arbeitsleben zu machen (mit dem potentiellen Vorteil, daß die Arbeitgeber ihrerseits Erfahrungen mit den Fähigkeiten behinderter Menschen machen)
- Unterstützung bei Stellensuche und Bewerbung (Karriereberatung – wie bewirbt man sich? – Formulierung des Lebenslaufs usw.)
- befristete Beschäftigung verschiedener Art, z. B. auf dem zweiten Arbeitsmarkt, wo Erfahrung und Fähigkeiten in einem geschützten Umfeld gewonnen werden können, mit der Aussicht, später in ein reguläres Arbeitsverhältnis überzuwechseln.

### *„Maßgeschneiderte Angebote“*

Einer der wichtigsten Schwerpunktbereiche bei der Verlagerung von passiven hin zu aktiven Maßnahmen besteht in individuell zugeschnittenen Dienstleistungen, die den Anspruch erheben, die individuellen Bedürfnisse ganzheitlich zu erfassen. In diesem Szenario sollen die unterschiedlichen Erfordernisse des einzelnen – wie Ausbildung von Fähigkeiten, Einkommensbeihilfe, Wohnung, Unterstützung bei der Stellensuche – parallel, häufig über eine einzige Anlaufstelle, geregelt werden. Derartige multifunktionelle Ansätze genossen in den betrachteten Ländern das höchste Ansehen, sowohl auf seiten der Behindertenorganisationen (zumindest theoretisch) wie auch bei den Politikern. Hierzu zählen Initiativen wie „New Deal for Disabled individuals“ im Vereinigten Königreich, „Arbeitsassistent“ in Österreich, „Disability Employment Assistance Case“ in Australien, „Fresh Start“ in Frankreich sowie die „Integrationsfachdienste“ in Deutschland. Sie alle zielen darauf ab, einen individuellen Assistenzplan für den behinderten Menschen aufzustellen, welcher Angebote wie körperliche und psychologische Rehabilitation, Vermittlung von Fertigkeiten für die Stellensuche, Ausbildung, Arbeitserfahrung oder betreute Beschäftigung umfassen kann. Der Grundgedanke dieses Konzepts des individuellen Zuschnitts läßt sich schwerlich kritisieren, denn kaum jemand würde sich gegen einen Ansatz aussprechen, der unterschiedliche Problemfelder miteinander verknüpft und die Zahl der Ansprechpartner sowie den bürokratischen Aufwand begrenzt.

In der Praxis ist es jedoch klar, daß dieses Konzept nicht leicht umzusetzen ist. Die Befragten nannten folgende Faktoren, die die Effizienz ganzheitlicher Ansätze beeinflussen:

- Ressourcen: Die Maßnahmen werden häufig in der Hoffnung eingeführt, daß sie Einsparungen bewirken, da mehr behinderte Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und somit keine Sozialleistungen mehr beziehen würden. Jedoch verursacht ihre Durchführung ihrerseits erhebliche Kosten. Individuelle Leistungsangebote sind nur dann effektiv, wenn die Ansprechpartner der Klienten gut ausgebildet sind, auf eine entsprechende Infrastruktur zurückgreifen können und über Zeit und Kontakte verfügen, um den an sie herangetragenen Anliegen gerecht zu werden. Eine Zielvorgabe für erfolgreiche Vermittlungen kann sich negativ auf die Sorgfalt auswirken, mit der „Problemfällen“ begegnet wird, in denen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nur auf lange Sicht zu erreichen ist.
- Handlungsspielraum: Es scheint, als seien diese Ansätze dann am wirkungsvollsten, wenn ein echter Handlungsspielraum besteht, der Möglichkeit zur Bewältigung verschiedenster Probleme gibt.

- Bereitschaft der Betroffenen, zu akzeptieren, daß Erwerbstätigkeit für sie eine gangbare und attraktive Möglichkeit darstellt, unabhängig davon, wieviel Unterstützung sie erhalten. Zahlreiche Behindertenorganisationen haben darauf hingewiesen, daß die Betroffenen nicht glauben, daß ein Arbeitsplatz ihr Wohlbefinden verbessern kann, und dies gilt auch für ihre Betreuer und Familienangehörigen.
- Negative Wechselwirkungen mit Lohnersatzleistungen führen zur „Beihilfefalle“ und ähnlichen Problemen. Bemühungen, diese einzudämmen, scheinen bislang noch keine nennenswerten Erfolge gezeitigt zu haben.
- Arbeitsmarktbedingungen: Wenn Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stehen, lassen sie sich auch nicht durch noch so viel Unterstützung und Propagierung schaffen.

### *Antidiskriminierungsvorschriften, Chancengleichheit*

Etliche Länder greifen bei ihren Konzepten für behinderte Menschen immer wieder auf rechtliche Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierungen zurück, mit denen die Arbeitgeber verpflichtet werden sollen, den Bedürfnissen behinderter Arbeitnehmer Rechnung zu tragen. Hier können zwei Richtungen unterschieden werden:

- Der bürgerrechtliche Ansatz, wie ihn die USA, das Vereinigte Königreich, Irland und einige skandinavische Länder verwenden. Er zielt darauf ab, durch die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen den Zugang zu regulärer Beschäftigung, das Aufrechterhalten von Arbeitsverhältnissen und Entschädigungen in Fällen nachgewiesener Diskriminierung zu garantieren.
- Der „Quoten“-Ansatz, der Arbeitgeber verpflichten soll, nachzuweisen, daß ein bestimmter Prozentsatz ihrer Arbeitnehmer Behinderte sind; er wird vor allem in Deutschland, Frankreich, Österreich und teilweise in Griechenland und Italien verwendet.

In der Praxis haben die meisten Länder eine Kombination mehrerer Maßnahmen eingeführt, die als unterschiedlich wirksam wahrgenommen werden. Es gibt kein Beispiel dafür, daß ein Quotensystem sein theoretisches Ziel erreicht hätte (dieses wird in der Regel in Form eines Prozentsatzes behinderter Arbeitnehmer innerhalb eines – meist mittleren oder großen – Unternehmens aufgestellt); jedoch verweisen die Befürworter solcher Systeme auf die in Form von Abgaben oder Bußgeldern eingenommenen Mittel, die dann für andere beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Antidiskriminierungsvorschriften, die sich auf die Beschäftigung beziehen, haben ihre eigene Problematik. Unserem Eindruck nach wird mit ihnen häufig eher der Zweck verfolgt, Botschaften an die Menschen mit Behinderungen und die Arbeitgeber zu richten, als einzelnen wirkliche Hilfen an die Hand zu geben. So gelten beispielsweise in den Vereinigten Staaten die gesetzlichen Regelungen vor allem dort als erfolgreich, wo es um die Aufrechterhaltung von Arbeitsverhältnissen geht (besonders in dem Fall, daß eine Behinderung während eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses auftritt), weit weniger jedoch, wenn es überhaupt erst um den Zugang zur Erwerbstätigkeit geht. Theoretisch sollen Antidiskriminierungsvorschriften vor allem Diskriminierungen vorbeugen, und nicht zu Klageerhebungen zwecks Durchsetzung von Rechtsansprüchen führen. Prozesse sind nicht nur teuer, zeitaufwendig und ungewiß in ihrem Ausgang, sie verschlechtern auch die Beziehungen und machen unter Umständen eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses unmöglich.



## *„Überzeugungsarbeit“*

Folgende Maßnahmen dienen dazu, die behinderten Arbeitnehmer stärker ins Blickfeld zu rücken:

- Sensibilisierung und Kampagnen, die Vorurteile gegenüber behinderten Menschen abbauen sollen (zahlreiche Länder, vor allem Griechenland und Japan)
- Preisverleihungen und Feierlichkeiten zur Prämierung positiver Praktiken (Australien)
- Verhaltenskodex für die Beschäftigung behinderter Menschen (Belgien)
- einschlägige Sozialkapitel im Rahmen von Tarifverträgen (Dänemark)
- Demonstrationsvorhaben (Dänemark, EU-Gemeinschaftsinitiative „Horizon“)
- Strategie der Beschäftigungsförderung als Alternative zum Quotenansatz (Frankreich)

Inwieweit solche Maßnahmen Wirkung zeigen, läßt sich nur sehr schwer beurteilen. Verhaltensänderungen festzustellen, ist vor allem in einem Bereich wie diesem nahezu unmöglich, denn entsprechende Erhebungen lassen stets auf ein sehr hohes Maß an Aufgeschlossenheit und Unterstützung für positive Maßnahmen schließen, auch wenn die Praxis ganz anders aussieht.

## *Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Arbeitsverhältnissen*

Betrachtet man die politischen Strategien zugunsten behinderter Menschen, so fällt auf, daß – zumindest auf dem Papier – der Schwerpunkt zunehmend darauf gelegt wird, Arbeitsverhältnisse aufrechtzuerhalten. Die Politiker werden sich mehr und mehr bewußt, daß Prävention und frühzeitige Interventionen wirksamer (und billiger) sind als Abhilfemaßnahmen. In Finnland und anderen nordischen Ländern weist man auf die Bedeutung intensiver betrieblicher Gesundheitsschutz- und Sicherheitsmaßnahmen während des gesamten Arbeitslebens hin, die die Inzidenz arbeitsbezogener Erkrankungen und Behinderungen senken sollen.

Über die Prävention hinaus wird zunehmend Wert auf frühzeitige Interventionen gelegt: hier geht es einerseits darum, Arbeitnehmer bei auftretenden Krankheiten oder Behinderungen mittels materieller oder organisatorischer Anpassungen dazu zu verhelfen, daß sie an ihrem Arbeitsplatz verbleiben können, und andererseits um Umschulung, Umsetzung und frühzeitige Unterstützung bei der Stellensuche. Mit derartigen Initiativen wird der Tatsache Rechnung getragen, daß eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sich um so schwieriger gestaltet, je länger die Arbeitslosigkeit andauert.

In den meisten Ländern verbieten gesetzliche Bestimmungen die Entlassung von Arbeitnehmern, bei denen infolge eines Arbeitsunfalls Behinderungen auftreten (wenngleich es stets einige Schlupflöcher gibt). Ein weiterer Aspekt sind Maßnahmen für die praktische Unterstützung, damit Arbeitsverhältnisse aufrechterhalten werden können. Hier gibt es ein breites Spektrum von Initiativen, die jedoch im wesentlichen in drei Gruppen zerfallen: Maßnahmen, die den Verbleib am eigenen Arbeitsplatz bezwecken; solche, die auf eine Umsetzung beim gleichen Arbeitgeber abzielen, und solche, die zu einem vollständigen Wechsel der Arbeitsstelle befähigen sollen. Angeboten werden Hilfsmittel und Anpassungen, Beratung, Umschulung, praktische Unterstützung (z. B. bei der Beförderung) sowie Vermittlung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Zwar wird in einigen Ländern der politische Schwerpunkt mehr und mehr auf derartige Maßnahmen gelegt, denen auch angesichts der alternden Erwerbsbevölkerung immer größere Bedeutung zukommt; dennoch konnten im Rahmen dieser Studie nur relativ wenige Beispiele für einschlägige politische Initiativen von nennenswertem Umfang gefunden werden.

### *Zuschüsse für Arbeitgeber*

Zuschüsse für Arbeitgeber sollen auf zweierlei Weise die Eingliederung behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt fördern. Einerseits geht es um Anreize zur Einstellung Behinderter in Form von Zuschüssen zu den Sozialabgaben, in manchen Fällen auch zum Arbeitsentgelt. Zum anderen werden Zuschüsse gewährt, um den sogenannten Produktivitätsunterschied zwischen Behinderten und ihren gesunden Kollegen auszugleichen. Meistens wird dabei so vorgegangen, daß man die individuelle Fähigkeit eines Bewerbers zur Ausführung einer bestimmten Tätigkeit bewertet (gewöhnlich als Prozentsatz ausgedrückt). Dann erhält der Arbeitgeber einen Zuschuß, der dem Unterschied zwischen der Leistung des behinderten Arbeitnehmers und der von einem Gesunden zu erwartenden Leistung entspricht.

Diese Maßnahmen scheinen prinzipiell zwar attraktiv zu sein, in der Praxis werden sie aber eher selten angewandt. Am häufigsten kommen sie dort zum Tragen, wo die Zuschüsse flexibel und langfristig sind und umfangreiche Unterstützung gewährt wird. Zu Reibungsverlusten und zur Nachhaltigkeit und Qualität der auf diese Weise geschaffenen Arbeitsplätze liegen kaum Angaben vor.

### *Rehabilitation und Rückkehr an den Arbeitsplatz*

In den meisten Ländern stellt die Rehabilitation nach wie vor einen wichtigen Pfeiler der Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen dar. Meist geht es dabei im wesentlichen um zwei prinzipielle Ansätze: zum einen wird Rehabilitation speziell auf die jeweilige Behinderung – beispielsweise eingeschränkte körperliche Fähigkeiten und Mobilität – und die daraus resultierenden Beschäftigungsmöglichkeiten bezogen. Dies ist der „traditionelle“ Ansatz, für den in zahlreichen Ländern die Gesundheits- und Sozialdienste zuständig sind, und nicht die Arbeitsverwaltungen. Das zweite Konzept geht eher von der Berufstätigkeit aus; hier wird z. B. eine Bewertung der Beschäftigungsmöglichkeiten vorgenommen und/oder berufliche Bildung bzw. Vermittlung grundlegender Fertigkeiten angeboten. Dabei kann u. U. auch von der Art einer Behinderung als solcher abgesehen und eher auf eine weitergefaßte Vermittelbarkeit abgestellt werden. So kann es sich um Angebote handeln, die mit der Behinderung und deren Folgen für Bildung und Beschäftigung zu tun haben, oder aber um solche, die eher bei der sozioökonomischen Situation oder den Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit ansetzen. In einigen Ländern ist diese berufsbezogene Komponente noch ziemlich neu; sie schafft die Möglichkeit, behinderte Menschen ebenso zu behandeln wie gesunde Klienten, und nicht als „Sonderfall“.

Dies gibt uns Gelegenheit, einige Vor- und Nachteile der Behandlung von Behinderung als Querschnittsbereich – und nicht als „Sonderbereich“ – aufzuzeigen. Vom Grundsatz her will diese Politik Leistungen allgemeiner Art anbieten, und dies wird im Prinzip von den Behindertenorganisationen unterstützt: sie würden fast alle ein Ende der Sonderleistungen begrüßen, da diese stigmatisierend wirken können und zu Lasten einer einheitlichen, auf Rechtsansprüchen basierenden Behandlung gehen. In der Praxis erweist es sich jedoch als schwierig, die gesamte Palette der von Menschen mit Behinderungen benötigten Unterstützungsmaßnahmen parallel zu den Initiativen für andere Zielgruppen anzubieten, die ihrerseits eventuell auch besondere Anliegen haben. Ein von einer „einzigen Anlaufstelle“

erbrachtes Leistungspaket mit individueller Beratung und Unterstützung wird dann als wirkungsvoll empfunden, wenn der persönliche Berater erfahren ist, auf eine entsprechende Infrastruktur zurückgreifen kann und über die Zeit verfügt, sich um persönliche Anliegen selbst zu kümmern bzw. dann, wenn ein breites Spektrum von Ansprechpartnern und Spezialisten zur Verfügung steht und ein maßgeschneidertes Leistungspaket liefern kann.

Bei den Ausbildungsmaßnahmen bestehen länderspezifische Unterschiede, was die Entscheidung zwischen speziellen Kursen einerseits und Schulungen am Arbeitsplatz andererseits betrifft (wobei wiederum zwischen „regulären“ Arbeitsverhältnissen und diversen Formen des zweiten Arbeitsmarktes zu unterscheiden ist). Als wichtig für die Effektivität einer Ausbildung erwies sich die Frage, ob sie die Möglichkeit schafft, im Erwerbsleben voranzukommen. In der Regel wird eine Schulung im Arbeitsumfeld höher geschätzt als eigenständige Kurse, da in ihrem Rahmen mit der Beschäftigung zusammenhängende Fragen besser behandelt werden können, Erfahrungen mit dem Arbeitsplatz vermittelt werden und auch die Arbeitgeber wichtige Erkenntnisse gewinnen können. Es versteht sich jedoch, daß eine arbeitsplatzbezogene Schulung dann am effektivsten ist, wenn sie gut organisiert und Bestandteil eines Prozesses ist, der zu einer dauerhaften Beschäftigung (an diesem oder einem anderen Arbeitsplatz) führt.

Eine weitere Dimension der Rehabilitation ist die Beratung. Hierbei handelt es sich meist um eine ergänzende Leistung, die zusätzlich zur beruflichen Bildung oder körperlichen Rehabilitation angeboten wird und in jüngster Zeit größere Verbreitung gefunden hat. Beratung ist ein zentraler Bestandteil der meisten aktiven Arbeitsmarktpolitiken im allgemeinen, nicht nur derjenigen für Menschen mit Behinderungen, und kann zahlreiche verschiedene Formen annehmen. Sie gilt dann am wirkungsvollsten, wenn sie Teil eines integrierten Konzepts ist, und in jüngster Zeit bemüht man sich verstärkt, verschiedene Leistungsangebote zu kombinieren. Wie im Falle der beruflichen Bildung läßt sich dies auch hier entweder durch den Kontakt mit einem persönlichen Ansprechpartner oder über verschiedene spezialisierte Einrichtungen bewerkstelligen. Es überrascht nicht, daß nach Einschätzung der Behindertenorganisationen Rehabilitation und Maßnahmen zur Unterstützung der Stellensuche dann am wirkungsvollsten sind, wenn spezialisierte Einrichtungen einbezogen werden; dies kann auf verschiedene Weise geschehen. Es liegt auf der Hand, daß die Qualität der Beratungsangebote für die Wirksamkeit von ausschlaggebender Bedeutung ist, und es ist kaum möglich, die einzelnen politischen Initiativen als solche zu bewerten, da bei ihrer praktischen Umsetzung augenscheinlich große Unterschiede auftreten. Es konnten jedoch einige Faktoren identifiziert werden, die als ausschlaggebend dafür angesehen werden, ob der/die einzelne Behinderte Nutzen aus den Maßnahmen ziehen kann:

- „Verbundenheit“: gut geplante und koordinierte Angebote, die tatsächlich allen Voraussetzungen und Anliegen des/der Betroffenen (körperliche Fähigkeiten, Ort und Unterbringung, Einkommen, Berufswunsch, Beziehungen und Verantwortlichkeiten, Qualifikation und Bildung, Mobilität) gerecht werden
- Ressourcen: entsprechende Leistungen können nur erbracht werden, wenn ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, damit die Kontaktpersonen sich den Bedürfnissen der Klienten ohne Zeitdruck und sonstige Einschränkungen widmen können
- Einbeziehung in einen Prozeß: die besseren Programme verfügen über gute Beziehungen zu vor- und nachgeschalteten Stellen
- Kompetenz: Querschnittsprogramme, die behinderte Klienten als eine von mehreren Zielgruppen ansprechen, haben nur dann Erfolg, wenn die erforderliche Fachkompetenz vorhanden ist

- Kohärenz des politischen Gesamtkonzepts: Rehabilitationsmaßnahmen können nur dann erfolgreich sein, wenn die politischen Rahmenbedingungen unterstützend wirken; beispielsweise müssen die Leistungssysteme und die gesetzlichen Bestimmungen über die Beschäftigung behinderter Menschen aufeinander abgestimmt sein
- Realismus: ein Arbeitsplatz ist in der Praxis für manche Behinderte kein realistisches, für andere nur ein langfristiges Ziel. Politiken, die auf rasche Ergebnisse abzielen, gehen unter Umständen (vor allem, wenn sie den Kontaktpersonen konkrete Zielvorgaben machen) am tatsächlichen Bedarf der Betroffenen vorbei.

### *Unterstützte Beschäftigung*

In Belgien und einigen anderen Ländern bildet die unterstützte Beschäftigung nach wie vor den Hauptpfeiler der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit Behinderungen, sowohl hinsichtlich der bereitgestellten Mittel als auch der Begünstigtenzahlen. In letzter Zeit geht man jedoch verstärkt dazu über, Behinderte in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu integrieren. In einigen Ländern, beispielsweise in den Niederlanden, ging diese Entwicklung Hand in Hand mit einer Änderung der Rechtsvorschriften, die festlegen, wer Zugang zu unterstützter Beschäftigung erhält. In der Regel beschränkte man dabei die Zielgruppe auf Schwer- und Schwerstbehinderte.

Allerdings treten in diesem Bereich auch Konflikte auf, da sich gleichzeitig eine Verwässerung des ursprünglich zweifachen Ziels der unterstützten Beschäftigung bemerkbar machte. In den meisten Ländern verfolgte man nämlich mit der Beschäftigung von Behinderten in geschützten Werkstätten einen doppelten Zweck: einerseits sollten die Betroffenen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, und dies in einer Umgebung, die ihr Selbstvertrauen stärkt und wo sie – als zweites Ziel – Fertigkeiten entwickeln können, die ihnen langfristig den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. Zahlenangaben zum Übergang von der unterstützten zur regulären Beschäftigung sind in allen untersuchten Ländern entweder nicht vorhanden, oder sie zeigen vernachlässigbare Werte. Dies führte dazu, daß die unterstützte Beschäftigung nicht mehr als arbeitsmarktorientierte Leistung, sondern als Sozialmaßnahme angesehen wird. Parallel hierzu gibt es jedoch auch Bestrebungen, die geschützten Werkstätten produktiver und marktorientiert zu gestalten.

### *Anpassung der Arbeit und des Arbeitsplatzes*

In diesem Politikbereich bestehen verschiedene Möglichkeiten:

- Angebot von Hilfsmitteln und Anpassungen
- Änderungen am Arbeitsplatz, vor allem zur Ermöglichung des Zugangs
- Änderungen an Organisation und Struktur der Arbeit

In den meisten Ländern bestehen politische Strategien, die Behinderten den Zugang zu Hilfsmitteln und Anpassungen ermöglichen sollen, so daß ihr Beschäftigungsverhältnis gesichert ist bzw. aufrechterhalten wird. Dies bedeutet in der Regel, daß die Hilfsmittel selbst oder aber Zuschüsse zu ihrem Erwerb oder ihrer Anmietung bereitgestellt werden. Diese Form der Unterstützung wird zwar allgemein angeboten, scheint jedoch in der Praxis nur wenig in Anspruch genommen zu werden. Das einzige Land, dessen Konzept attraktiv und erfolgreich zu sein scheint, sind die Niederlande: hier werden relativ großzügige und flexible Beihilfen gewährt, mit denen ein breites Spektrum von Unterstützungsmaßnahmen finanziert werden kann, die die Arbeitgeber selbst durchführen.

Bei den Anpassungen am Arbeitsplatz stellt sich die Lage ähnlich dar. Die meisten Länder stellen Mittel für eine behindertengerechte Auslegung von Arbeitsplätzen bereit, insbesondere, was deren Zugänglichkeit und spezielle Ausrüstungen betrifft. Wie die Zuschüsse zu Hilfsmitteln, wirken sich auch diese Maßnahmen nur in begrenztem Umfang auf die Beschäftigung behinderter Menschen aus. Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Widerspruch zum guten Image derartiger Programme, die oft in der Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Beschäftigungspolitik für Behinderte besonders herausgestellt werden.

Der dritte Bereich betrifft Änderungen an der Arbeitsorganisation (wie gleitende Arbeitszeit, Heimarbeit und Jobsharing). Trotz der potentiellen Vorteile für Menschen mit Behinderungen gibt es kaum Hinweise darauf, daß dieser Ansatz in der Praxis zum Tragen kommt.

Insgesamt kommen wir zu dem Schluß, daß die hier angesprochenen Maßnahmen trotz des hohen Ansehens, das sie in vielen Ländern genießen, in der Regel nicht sehr wirkungsvoll sind (zumindest nicht in großem Maßstab; es mag sicher positive Einzelfälle geben). Am besten werden diejenigen Systeme bewertet, die flexibel und leicht handhabbar sind und den Arbeitgebern und Behinderten selbst die Entscheidung über Art und Zeitpunkt der Intervention überlassen.

### *Strategien der Unternehmensgründung*

Wenn es um Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen geht, richtete sich in den letzten Jahren das Augenmerk vermehrt auf Unternehmertum und Gründung von Kleinunternehmen. Entsprechend den Prioritäten der beschäftigungspolitischen Leitlinien geben die Mitgliedstaaten nunmehr einer Politik den Vorzug, die durch Steuervorteile, Zuschüsse, Abbau von Bürokratie, Einstellungsbeihilfen sowie Beratung von Existenzgründern die Schaffung neuer Unternehmen fördert.

Eine Sichtung dieser Politiken ergab jedoch kaum Hinweise darauf, daß es Strategien der Unternehmensgründung speziell für Behinderte gäbe; deshalb wurden einschlägige Maßnahmen kaum beschrieben. Behinderte Unterstützungssuchende erhalten in der Regel Beratung und Zuschüsse auf der gleichen Basis wie alle anderen Existenzgründer. Finnland und einige weitere Länder erheben, wieviel Unterstützung auf Menschen mit Behinderungen entfällt; entsprechende Daten liegen jedoch nicht in allen Ländern vor.

Ein Bereich, in dem Unternehmensgründungen ins Auge gefaßt werden könnten, ist die Schaffung sozialer oder sonstiger Formen von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen. Es gibt zahlreiche Beispiele für die Förderung von Sozialunternehmen als zweiter Arbeitsmarkt (in vielen Fällen mit Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds). Allerdings dürften nur wenige von behinderten Menschen selbst gegründet worden sein.

### *Sonstiges*

Wie bereits erwähnt, konnte kein Hinweis auf ernstzunehmende Untersuchungen der Reibungsverluste bei den einzelnen beschäftigungspolitischen Maßnahmen gefunden werden. In der Tat wurde die Effizienzbewertung durch das Fehlen von Daten und qualitativen sowie quantitativen Ergebnisevaluationen ernstlich behindert. Dies bedeutet, daß Schlüsselindikatoren, die unter den Mitgliedstaaten vergleichbar sind, festgelegt werden müssen. Sie sollten sowohl zur Messung quantitativer als auch qualitativer Ergebnisse geeignet sein. In der folgenden Tabelle werden Schlüsselindikatoren für die verschiedenen Arten politischer Maßnahmen umrissen:

**Maßnahmenart und mögliche Indikatoren**

<b>Passive Maßnahmen / Lohnersatzleistungen</b>	<b>Anti-diskriminierungsmaßnahmen</b>	<b>Prävention / Aufrechterhaltung von Arbeitsverhältnissen</b>	<b>Zuschüsse</b>	<b>Rehabilitation – Erst- und Weiterbildung</b>	<b>Unterstützte Beschäftigung</b>	<b>Anpassung des Arbeitsplatzes</b>	<b>Unternehmensgründungsstrategien</b>
<p>Verhältnis zwischen Ausgaben für aktive und für einkommenssichernde Maßnahmen Auswirkung dieses Verhältnisses auf die Erwerbsquote behinderter Menschen (nach Alter, Geschlecht, Grad der Behinderung, Qualifikationsniveau, Art des Arbeitsvertrags)</p> <p>Veränderung der Inanspruchnahme von Leistungen Verlagerung der Inanspruchnahme zwischen unterschiedlichen Leistungen (z. B. Bestand, Zu- und Abgänge an Empfängern von Leistungen wegen Behinderung und wegen Arbeitslosigkeit)</p>	<p>Veränderungen der Einstellung auf seiten bestimmter Akteure (vor allem der Arbeitgeber)</p> <p>Wahrnehmung der Kampagne in der Öffentlichkeit</p> <p>Anzahl der Arbeitgeber, die an Demonstrationen vorhaben oder nationalen Wettbewerben für Gute Praxis teilnehmen möchten</p> <p>Stand der Verbreitung guter Praktiken</p> <p>Statistik der Verwendung von Rechtsinstrumenten, Anteil der Entscheidungen zugunsten behinderter Menschen, Höhe der zugesprochenen Entschädigung</p>	<p>Anzahl der aufrechterhaltenen Arbeitsverhältnisse (nach Grad der Behinderung, Alter, Geschlecht, Qualifikationsniveau, Art der Maßnahme, d. h. Umsetzung, Anpassung, Umschulung)</p> <p>Kosten der Maßnahme pro aufrechterhaltenes Arbeitsverhältnis – Vergleich mit den Kosten der Arbeitslosigkeit</p> <p>Ausgaben für Maßnahmen im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit – jährlicher Krankenstand pro Unternehmen</p>	<p>Höhe und Dauer des Zuschusses Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Kosten des Zuschusses pro gesicherten / geschaffenen Arbeitsplatz Art der geschaffenen Arbeitsplätze (nach Grad der Behinderung, Alter, Geschlecht, Qualifikationsniveau des Begünstigten / nach Art des Arbeitsplatzes / Art des Arbeitsvertrags, erhaltener Ausbildung)</p> <p>Bewiesener Reibungsverlust</p> <p>Nachhaltigkeit der durch den Zuschuß ermöglichten Beschäftigung</p> <p>Ergebnisse für die "Employability"</p>	<p>Anzahl der Begünstigten pro Maßnahme (Begünstigte nach Grad der Behinderung, Geschlecht, Alter, Qualifikationsniveau) Stand der Durchführung (vorzeitiger Abbruch) Art der Maßnahme</p> <p>Kosten pro Begünstigten nach Art der Maßnahme und der Begünstigten</p> <p>Ergebnisse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zugänge zu unterstützter Beschäftigung</li> <li>- Zugänge zu regulärer Beschäftigung</li> <li>- Zugänge zur Weiterbildung</li> <li>- Zugänge zu andern Maßnahmen</li> <li>- Fortdauer der Beschäftigung nach 6 Monaten / 1 Jahr</li> </ul> <p>Vergleich mit den Kosten von Arbeitslosigkeit</p> <p>Ergebnisse für die "Employability"</p>	<p>Anzahl der Vermittlungen in eine unterstützte Beschäftigung nach Art der Vermittlung (Begünstigte nach Grad der Behinderung, Geschlecht, Alter, Qualifikationsniveau)</p> <p>Erforderliche finanzielle Unterstützung pro Vermittlung in eine unterstützte Beschäftigung</p> <p>Wechsel von der unterstützten Beschäftigung in reguläre Beschäftigung</p> <p>Qualität der unterstützten Beschäftigung (z. B. Art der Verträge, Umfang des Schutzes, Höhe des Entgelts)</p>	<p>Anzahl der vorgenommenen Anpassungen</p> <p>Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze</p> <p>Gesamtausgaben für Anpassungen</p> <p>Mittlere Höhe der Unterstützung für Anpassungen, die 1 Arbeitsplatz sichern</p> <p>Art der gesicherten Arbeitsplätze (Begünstigte nach Grad der Behinderung, Geschlecht, Alter, Qualifikationsniveau)</p> <p>Qualität der gesicherten Arbeitsplätze</p> <p>Nachhaltigkeit der gesicherten Arbeitsplätze</p>	<p>Anzahl der von Behinderten gegründeten Unternehmen</p> <p>Fortbestehen des Unternehmens nach 6 Monaten / 1 Jahr / 3 Jahren</p> <p>Anzahl der von Behinderten gegründeten Unternehmen, die Arbeitsplätze anbieten</p> <p>Zuschüsse zu Unternehmensgründungen behinderter Menschen (Berechnung der Kosten für jedes gegründete Unternehmen)</p>

**Europäische Kommission**

Generaldirektion Beschäftigung und Soziale

Referat EMPL/E/4

Rue de la Loi 200

B-1049 Brüssel

Tel : +32/2.295.50.39

Fax : +32/2.295.10.12