

**DIE GENERELLE EINBINDUNG DER BEHINDERTENTHEMATIK IN DIE
BESCHÄFTIGUNGS- UND SOZIALPOLITIK DER EU**

Ein Arbeitspapier der Dienststellen der DG V

DIE GENERELLE EINBINDUNG DER BEHINDERTENTHEMATIK IN DIE BESCHÄFTIGUNGS- UND SOZIALPOLITIK DER EU

INHALT

ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG	3
1. DER ZWECK DIESES DOKUMENTS	5
2. DER PROBLEMKREIS BEHINDERUNG	5
3. DAS NEUE KONZEPT IN DER BEHINDERTENTHEMATIK.....	7
3.1 VON DER ANPASSUNG DER BEHINDERTEN MENSCHEN ZUR ANPASSUNG DER GESELLSCHAFT	7
3.2 DIE NEUE STRATEGIE DER EU IN DER BEHINDERTENTHEMATIK	8
4. DIE BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG	9
5. ANHEBEN DES BESCHÄFTIGUNGSGRADES VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN	9
5.1 DIE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE	9
5.2 BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERNDE MAßNAHMEN (ANREIZMAßNAHMEN)	11
5.3 DER BEITRAG DER SOZIALPARTNER	12
5.4 NUTZBARMACHUNG DER INFORMATIONSGESELLSCHAFT	12
5.5 FÖRDERUNG EINES GUTEN UND SICHEREN UMFELDS	12
6. FÖRDERUNG DER SOZIALEN EINBEZIEHUNG	13
6.1 MODERNISIERUNG DES SOZIALSCHUTZES	13
6.2 SOZIALE AUSGRENZUNG	14
6.3 ÖFFENTLICHES GESUNDHEITSWESEN	14
7. NEUE FINANZIELLE RESSOURCEN FÜR EINBEZIEHUNGSMASSNAHMEN	16
7.1 BEHINDERTENFRAGEN IM LAUFENDEN ALLGEMEINEN PROGRAMMZEITRAUM DES EUROPÄISCHEN SOZIALFONDS	16
7.2 DIE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION FÜR DEN ZEITRAUM 2000-2006.....	17
7.3 DIE ROLLE DER ESF-GEMEINSCHAFTSINITIATIVE	18
8. EIN ERWEITERTER BLICKWINKEL: ANDERE EU-POLITIKEN MIT ENTSCHEIDENDER BEDEUTUNG FÜR DIE STRATEGIE IN DER BEHINDERTENTHEMATIK	19
9. DER DIALOG MIT DEN BÜRGERN/DER DIALOG MIT NRO AUS DEM BEHINDERTENBEREICH.....	20

ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG

Der Zweck dieses Dokuments

Vor dem Hintergrund des derzeitigen Sozialen Aktionsprogramms für den Zeitraum 1998-2000 soll dieses Dokument einen Überblick darüber vermitteln, wie die Kommission ihre Strategie in der Behindertenthematik in der beschäftigungs- und sozialpolitischen Arena der EU weiter zu verallgemeinern und weiterzuentwickeln beabsichtigt.

Der Problemkreis Behinderung

Schätzungen von Eurostat zufolge, die auf nationalen Umfragen der Jahre 1991-92 basieren, weist der Anteil behinderter Menschen an der Gesamtbevölkerung innerhalb der Union große Ähnlichkeiten auf (ungefähr 12 % in den zehn erfaßten Mitgliedstaaten); nur in Spanien ist ihre Zahl erheblich höher (15 %), während sie in Frankreich, Griechenland und Portugal darunter liegt (10 %).

Ältere Menschen sind überproportional von Behinderung betroffen. In allen Ländern sind 35 % bis 45 % der Behinderten 65 Jahre alt oder älter – mit Ausnahme von Deutschland (45 %) und Spanien (55 %). Da weniger als 3 % unter 20 Jahre alt sind, befinden sich diesen Schätzungen nach zwischen 45 % und 65 % der behinderten Menschen innerhalb der Union im erwerbsfähigen Alter, und sie stellen einen Anteil von 6 % bis 8 % an der Bevölkerungsgruppe der 15- bis 64jährigen.

Der neue Ansatz in der Behindertenthematik

In ihrer Mitteilung vom 30. Juli 1996, in der eine neue Strategie der Gemeinschaft in der Behindertenthematik dargelegt ist, billigte die Kommission die internationale Entwicklung zu einem rechtebezogenen Ansatz im Bereich der Behindertenpolitik. Dieses neue Konzept basiert stärker auf dem Gedanken des Rechts als auf Nächstenliebe und darauf, daß die Gesellschaft sich auf Unterschiede einstellen muß, statt die zwangsweise Anpassung an eine künstliche Norm zu betreiben. Daher befürwortet dieser Ansatz eine umfassende Vorstellung von Bürgerrechten und Einbeziehung statt Absonderung und Ausgrenzung.

Die Verabschiedung des Vertrages von Amsterdam und der Agenda 2000 verschafft den Bemühungen um eine Stärkung der Behindertenpolitik auf EU-Ebene eine Plattform und verleiht ihnen gleichzeitig neue Impulse.

Die Bekämpfung von Diskriminierung

Infolge des Vertrages von Amsterdam ist der Wirkungsbereich für Antidiskriminierungskonzepte und -maßnahmen erheblich größer geworden. Es ist eine umfassende Strategie geplant, die unter anderem einerseits die Gesetzgebung gegen jegliche Diskriminierung laut Art. 13 des Amsterdamer Vertrags in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung beinhaltet, und die andererseits auch ein Aktionsprogramm mit einem breiten Spektrum flankierender Maßnahmen enthält. Solche Maßnahmen sollen die Kooperation mit den Mitgliedstaaten und der Bürgergesellschaft verstärken, Partnerschaften und Vernetzung fördern, dem Austausch bewährter Verfahren dienen, das Wissen auf diesem Gebiet fördern und für die Behindertenthematik sensibilisieren.

Innerhalb dieses Rahmens werden Behindertenfragen im besonderen Maße sichtbar gemacht.

Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen

Die neue Beschäftigungsstrategie, die Verhütung und frühzeitiges, aktives Eingreifen ganz stark begünstigt, hat Menschen mit Behinderungen einiges zu bieten. Seit Verabschiedung der Leitlinien des Jahres 1998 ist die Behindertenthematik ein fester Bestandteil der Nationalen Aktionspläne (NAP) fast aller Mitgliedstaaten. Die vorgeschlagenen Leitlinien für 1999 werden die Eingliederung behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt mittels Leitlinie Nummer 9 weiter vorantreiben, die wiederum die Leitlinien 1, 2 und 3 ergänzt und unterstützt. Einige der wichtigsten Bereiche der Politik der GDV werden nutzbar gemacht, um die Beschäftigungsstrategie für behinderte Menschen zu stärken, nämlich der Soziale Dialog, die Informationsgesellschaft sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Außerdem haben die NAP des Jahres 1998 deutlich gemacht, wie wenig geeignete Informationen zum Thema Behinderung vorliegen. Daher beabsichtigt die Kommission, mit Eurostat zusammenzuarbeiten, um die Statistiken auf diesem Gebiet zu verbessern, und es wird erwartet, daß zu diesem Zweck entsprechende Forschungsprojekte in die Wege geleitet werden.

Maßnahmen zur Förderung der sozialen Einbeziehung

Menschen mit Behinderungen gehören zu den sozial ausgegrenzten Bevölkerungskreisen. Wie auch im Kampf gegen die Diskriminierung plant die Kommission die Umsetzung einer umfassenden und mehrgleisigen Strategie, um diese Form der Ausgrenzung zu bekämpfen. Besondere Aufmerksamkeit gilt hier den behinderungsspezifischen Fragen im Rahmen von Sozialversicherung, Demographie und öffentlichem Gesundheitswesen. Darüber hinaus soll das zur Förderung der sozialen Einbeziehung vorgeschlagene Programm die Mitgliedstaaten darin unterstützen, sich mit Prozessen auseinanderzusetzen, die soziale Ausgrenzung zur Folge haben. Ungeachtet eines horizontalen Ansatzes sieht das Programm eine Reihe von Initiativen vor, die die Vorteile des Programms für die Hauptzielgruppen, und somit auch für Menschen mit Behinderungen, deutlich machen sollen.

Neue finanzielle Ressourcen für Maßnahmen zur Förderung der sozialen Einbeziehung

Der Europäische Sozialfonds (ESF) wird die Strategie zur Behindertenthematik weiter untermauern, indem er sich an Risikogruppen richtet und deren Beschäftigungsfähigkeit verbessert. In Übereinstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, Initiativen zu ergreifen, mit denen Unterstützungsmaßnahmen für ein frühzeitiges Eingreifen getestet werden können und die aktive und passive Maßnahmen verbinden, um Langzeitabhängigkeit zu verringern und den Übergang zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die neue geplante Gemeinschaftsinitiative wird sich ihrerseits mit den Wurzeln von Diskriminierung und den davon beeinflussten Arbeitsplatzaussichten jener befassen, die Schwierigkeiten haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren; also eine Gruppe, die Menschen mit Behinderungen einschließt.

Andere politische Bereiche

Die gemäß der Mitteilung des Jahres 1996 gegründete interdirektionale Gruppe zu Behindertenfragen ist ein geeignetes Mittel, um die Behindertenthematik zum allgemeinen Bestandteil aller relevanten politischen Bereiche und Initiativen außerhalb der Sozialpolitik zu machen. Einige Bereiche sind gegenwärtig von besonderer Bedeutung, und zwar Bildung und Ausbildung, Forschung, Verkehr, Telekommunikation, Industrie und Markt sowie öffentliches Gesundheitswesen. In diesem Zusammenhang muß bedacht werden, daß Strategien zur Verhütung von Krankheiten eine wichtige Rolle spielen, wenn Behinderungen vorgebeugt werden soll.

Der Dialog mit den Bürgern

Wie in der Mitteilung von 1996 vorgesehen, wird die Kommission aktiv mit den entsprechenden NRO aus dem Behindertenbereich zusammenarbeiten. Dieses Rahmendokument wird auch die Grundlage für eine Debatte darstellen, die dazu dient, deren Ansichten zusammenzutragen und deren Beitrag zur Entwicklung und Durchführung der verschiedenen obengenannten Initiativen zu fördern.

1. DER ZWECK DIESES DOKUMENTS

Dieses Dokument vermittelt einen Überblick über die Strategie der Kommission zur Behindertenthematik und zur generellen Einbindung derselben in die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU (Mainstreaming), wobei die grundlegenden politischen Herausforderungen untersucht werden, die der Problemkreis Behinderung in Anbetracht der im Rahmen ihrer neuen Strategie zur Behindertenthematik umrissenen Grundsätze aufwirft, und die wichtigsten Entwicklungen seit Verabschiedung dieser Grundsätze beleuchtet werden. Im wesentlichen gibt dieses Dokument einen umfassenden Überblick darüber, wie die relevanten sozialpolitischen Bereiche zum Vorteil der Menschen mit Behinderungen nutzbar gemacht werden können.

2. DER PROBLEMKREIS BEHINDERUNG

Schätzungen von Eurostat zufolge, die auf nationalen Untersuchungen in zehn Mitgliedstaaten (in den Jahren 1991 bis 1992) basieren, ist der Anteil behinderter Menschen an der **Bevölkerung** in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union sehr ähnlich (**bei ungefähr 12 %**).¹ Große Unterschiede gibt es nur in bezug auf Spanien, wo die Zahlen erheblich höher liegen (15 %), und bei Frankreich, Griechenland und Portugal, wo der Anteil behinderter Menschen geringer ist (10 %).

Ältere Menschen sind **überproportional** von Behinderung betroffen, und in allen Ländern sind zwischen 35 % und 45 % der Behinderten 65 Jahre alt oder älter – mit Ausnahme von Deutschland (45 %) und Spanien (55 %). Da weniger als 3 % unter 20 Jahre alt sind, befinden sich diesen Schätzungen nach zwischen 45 % und 65 % der

¹ Trotz der großen Anzahl von Menschen mit Behinderungen gibt es in diesem Bereich keine zuverlässigen Statistiken auf europäischer Ebene. Weiters wird der Vergleich der Lage in der EU dadurch erschwert, daß jeder Mitgliedstaat sein ihm eigenes Definitionssystem bezüglich der behinderten Bevölkerung besitzt. Die Kommission und Eurostat haben 1992 eine Studie im Hinblick auf die Verbesserung der Situation in Auftrag gegeben. Die zu diesem Zweck angewandte Methodik beruhte hauptsächlich auf Schätzungen, die aus der Teilnahme an den Sozialversicherungssystemen ersichtlich waren. Deshalb müssen bei der Interpretation dieser Daten gesetzliche Definitionen und Auswahlkriterien berücksichtigt werden.

behinderten Menschen innerhalb der Union im erwerbsfähigen Alter, und sie stellen einen Anteil von 6 % bis 8 % an der Bevölkerungsgruppe der 15- bis 64jährigen.

Die Gruppe der Menschen mit Behinderungen ist **außerordentlich heterogen**. Die Beeinträchtigung/en einer Person kann/können Folge vielfältigster Schädigungen sein, die sich unterschiedlich auf deren Teilhabe in der Gesellschaft auswirken². Behinderungen sind unter ethnischen Minderheiten und in den unteren sozioökonomischen Schichten überdurchschnittlich vertreten. Ein weiteres in vielen Untersuchungen festgestelltes Merkmal behinderter Menschen ist ein niedriger Bildungsstand.

Behinderung ist eindeutig ein wichtiges Thema öffentlicher Politik in Europa. Die zunehmende Akzeptanz dafür, daß die Rechte und Freiheiten von Menschen mit Behinderungen geschützt werden müssen und daß sowohl ihre vollständige Einbeziehung in die Gesellschaft als auch ihr Recht auf **Chancengleichheit** gewährleistet sein müssen, findet in einer Reihe von Mitgliedstaaten in den gesetzgeberischen und verfassungsrechtlichen Entwicklungen der jüngsten Zeit ihren Niederschlag. Diese Entwicklungen haben einen bürgerrechtsbezogenen Ansatz in der Behindertenthematik zur Grundlage; ein Konzept, auf das sich die Europäische Union jetzt verpflichtet hat.

Die Zunahme der **öffentlichen Ausgaben** im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl von Menschen, die unter das passive und Abhängigkeiten fördernde Programm zur Einkommensstützung bei Behinderungen fallen, ist ein anderer Grund, diesem Thema hohe Priorität beizumessen. Der Bericht über den Sozialschutz von 1997 betont die bemerkenswerte zahlenmäßige Zunahme der Empfänger von Berufsunfähigkeits- oder Invaliditätsrenten sowie der damit verbundenen Ausgaben im Laufe der letzten 20 Jahre in einer Reihe von Mitgliedstaaten (die Niederlande und das Vereinigte Königreich rangieren hier ganz weit oben). Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten machten 1995 8 % der Gesamtausgaben für den Sozialschutz aus (bei einer Spanne von 5,6 % in Frankreich bis zu 14,7 % in den Niederlanden) und lagen somit in gleicher Höhe wie die Aufwendungen für Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Die jüngste britische Arbeitskräfteerhebung (LFS) zeigt, daß sich der Anteil behinderter Menschen in Beschäftigungsverhältnissen zwar auf 43 % beläuft, doch wurden 51 % der Menschen mit Behinderungen als nicht erwerbstätig eingestuft, obwohl 34 % von ihnen gern arbeiten würden.

Sollten die gegenwärtigen **demographischen Trends** in bezug auf das Verhältnis Erwerbstätige/Nichterwerbstätige anhalten, müßten die politischen Entscheidungsträger ihre Aufmerksamkeit auf die zunehmende wirtschaftliche Belastung konzentrieren, der die erwerbstätige Bevölkerung dann ausgesetzt sein würde. Daher zeigen solche Trends wie auch die Aussicht auf einen eventuell in Zukunft das Wirtschaftswachstum behindernden Arbeitskräftemangel wie wichtig es ist, die Arbeitsaufnahme hemmende Faktoren für jene im erwerbsfähigen Alter zu beseitigen und mehr Menschen am Rand des Arbeitsmarktes - von denen ein Großteil Menschen mit Behinderungen sind - dazu zu ermutigen/dabei zu unterstützen, in das Erwerbsleben einzutreten.

² Behinderung ist ein Begriff mit vielen Facetten, der die Beziehung zwischen einer Person und ihrem Umfeld repräsentiert. Üblicherweise bezieht er sich auf eine funktionale Beeinträchtigung, die von einer physischen oder psychischen Schädigung herrührt. Diese Definition ist jedoch komplex, da jemand, der in einem bestimmten Umfeld in seinen Funktionen beeinträchtigt ist, dann nicht beeinträchtigt sein muß, wenn Komponenten dieses Umfeld verändert werden oder wenn er in einem anderen Umfeld tätig ist. Außerdem kann der Behindertenstatus von den Fähigkeiten oder Fertigkeiten abhängig sein, die der Betreffende vor Eintritt der Schädigung hatte, oder davon, wie die Schädigung jene Fähigkeiten reduziert oder zerstört hat. Zum Beispiel kann die Behinderung einer Konzertpianistin, die eine Hand verloren hat, als Berufsunfähigkeit betrachtet werden, während ein auf gleiche Weise behinderter Sänger nicht als berufsunfähig gilt.

In diesem Zusammenhang sollte angemerkt werden, daß die **Arbeitslosenzahlen** bei Menschen mit Behinderungen höher sind als bei anderen Teilen der Erwerbsbevölkerung. Die britische Arbeitskräfteerhebung 1997-98 liefert einige erste Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit behinderter Menschen. Die Arbeitslosenrate liegt bei behinderten Menschen doppelt so hoch wie bei den nichtbehinderten (11 % gegenüber 6 %). Die Wahrscheinlichkeit, daß sie auf lange Zeit arbeitslos sein werden, ist ebenfalls höher. 43 % der arbeitslosen behinderten Menschen sind ein Jahr oder länger ohne Arbeit. Was die Bevölkerung insgesamt anbelangt, sind mehr behinderte Männer (36 %) als Frauen (25 %) erwerbstätig (EHCP 94). Der Anteil behinderter Menschen in Beschäftigungsverhältnissen ist in der Union erheblich niedriger als der anderer Bevölkerungsgruppen, auch wenn er tendenziell in den Mitgliedstaaten mit einem hohen Gesamtbeschäftigungsgrad höher liegt, was darauf schließen läßt, daß letzteres eine Vorbedingung ist, um die Arbeitsplatzaussichten für Menschen mit Behinderungen zu verbessern (EHP 1994).

Aus all diesen obengenannten Gründen wird die Behindertenthematik wahrscheinlich auch weiterhin ein wichtiger Bereich der öffentlichen Politik sein, der, wenn keine effektiven Maßnahmen ergriffen werden, wahrscheinlich einen verstärkten Druck hinsichtlich Sozialhilfe und sozialen Diensten sowie höhere Gesamtkosten für den Staat zur Folge haben kann.

3. DAS NEUE KONZEPT IN DER BEHINDERTENTHEMATIK

3.1 Von der Anpassung der behinderten Menschen zur Anpassung der Gesellschaft

Das traditionelle Konzept der Behindertenpolitik basierte auf der Überzeugung, daß Behinderung eine Abweichung von der Normalität darstellt. In diesem Zusammenhang ist die von der Gesellschaft verfolgte Politik auf Rehabilitation ausgerichtet, deren Ziel es ist, die Abweichung zu kompensieren und den behinderten Menschen dazu zu ermutigen, auf eine der gesellschaftlichen Norm möglichst weitgehend entsprechende Weise zu funktionieren. Zur Zeit wird das Verhältnis zwischen Behinderung und „Normalität“ gewissermaßen revolutioniert, wobei diese Revolution in erster Linie von den behinderten Menschen selbst in Gang gesetzt wurde. Es wird inzwischen zunehmend in globalem Maßstab anerkannt, daß die Unterschiede zwischen den Menschen als ein Phänomen willkommen geheißen werden sollten, das sowohl natürlich als auch für die menschliche Gesellschaft von Vorteil ist.

Daher wird davon ausgegangen, daß eine Gesellschaft, der die Menschenrechte ein wirkliches Anliegen sind, das Recht ihrer Minderheiten, anders zu sein, verteidigt und daß sie diese Minderheiten nicht zwingt, sich der von einer angenommenen Mehrheit konstruierten künstlichen „Norm“ anzupassen.

In Anbetracht dieser Überzeugungen sind die Einschränkungen, mit denen behinderte Menschen konfrontiert sind, nicht länger an ihre Behinderungen an sich gekoppelt, sondern an die Unfähigkeit der Gesellschaft, allen Bürgern Chancengleichheit zu ermöglichen. Dieser neue Ansatz basiert stärker auf dem Gedanken des Rechts als auf Nächstenliebe und darauf, daß sich die Gesellschaft auf Unterschiede einstellen muß, statt die zwangsweise Anpassung an eine künstliche Norm zu betreiben. Daher befürwortet dieses Konzept eine umfassende Vorstellung von Bürgerrechten und Einbeziehung statt Absonderung und Ausgrenzung; ein Konzept, daß in verschiedenen internationalen Instrumenten auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie in der modernen Politik, die in den Einzelstaaten auf diesem Gebiet angewandt wird, seinen Niederschlag findet.

3.2 Die neue Strategie der EU in der Behindertenthematik

Diese Entwicklung zu einem menschenrechtebezogenen Ansatz wurde vom Rat in seiner EntschlieÙung *Chancengleichheit für Behinderte* ausdrücklich gebilligt. In der Mitteilung wird die Notwendigkeit eines neuen Konzepts betont, das sich auf die Ermittlung und Beseitigung der verschiedenen Barrieren konzentriert, die die Chancengleichheit behinderter Menschen und deren vollständige Teilhabe an allen Aspekten des Lebens verhindern. In dieser Hinsicht hat sich die Kommission dazu verpflichtet, Behindertenfragen zu einem allgemeinen Bestandteil der Gestaltung politischer Konzepte und Gesetze zu machen, und sie hat daher die Notwendigkeit anerkannt, Maßnahmen und Programme nutzbar zu machen, die Menschen mit Behinderungen dabei helfen könnten, effektiv an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen teilzunehmen.

Die neue Strategie in der Behindertenthematik hat zu einem besseren Verständnis und zur Anerkennung der Hindernisse beigetragen, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind. Auf EU-Ebene wurde die interdirektionale Gruppe der Kommission zu Behindertenfragen verstärkt, um sicherzustellen, daß die Behindertenthematik in die allgemeinen Gemeinschaftspolitiken eingebunden wird. Es wurde eine Gruppe hochrangiger Vertreter der Mitgliedstaaten eingerichtet, um die Kommission über die politischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten auf dem laufenden zu halten und den Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Union zu fördern. Die Zusammenarbeit mit den NRO konnte konsolidiert werden, wobei dem neu gegründeten Europäischen Behindertenforum sowie dem Austausch von Informationen und bewährten Verfahren unter anderen NRO aus dem Behindertenbereich Unterstützung zuteil wurde. Außerdem wurde ein Kompendium bewährter Verfahren für die Beschäftigung behinderter Menschen innerhalb von EU-Institutionen verabschiedet. Auf vielen Gebieten der EU-Sozialpolitik konnten wertvolle Ergebnisse erzielt werden, wie zum Beispiel: beschäftigungspolitische Leitlinien, sozialer Dialog, Dialog mit den Bürgern, Informationsgesellschaft, Europäischer Sozialfonds usw.

Jetzt gilt es, auf diesen Errungenschaften aufzubauen. Die Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam und der Agenda 2000 verschafft den Bemühungen um eine Stärkung der Behindertenpolitik auf EU-Ebene eine Plattform und verleiht ihnen gleichzeitig neue Impulse. Ein koordinierter und umfassender Ansatz in der Behindertenthematik, der die gesamte Bandbreite politischer Instrumente abdeckt, tut not, um der Komplexität der Fragen und deren Verknüpfungen gerecht zu werden. Zum Beispiel hängt der Erfolg hinsichtlich Beschäftigung nicht nur mit Beschäftigungs- und Ausbildungsinitiativen zusammen, sondern auch mit der Verfügbarkeit persönlicher Unterstützung, mit Transportmöglichkeiten, Wohnraum, flexiblen und förderlichen Programmen für eine Rückkehr ins Arbeitsleben sowie mit der Haltung der Arbeitgeber.

Daher soll dieses Dokument einen Überblick über eine Reihe sozialpolitischer Bereiche vermitteln, die erheblich dazu beitragen werden, die Ziele der Strategie in der Behindertenthematik zu verfolgen. In Übereinstimmung mit dem Sozialen Aktionsprogramm für den Zeitraum 1998-2000 faÙt es die wichtigsten zu nutzenden Strategien und Programme unter drei Hauptüberschriften zusammen: **Nichtdiskriminierung, Beschäftigung und soziale Einbeziehung**. Besondere Aufmerksamkeit gilt auch den horizontalen Aspekten, wie beispielsweise der Rolle des Europäischen Sozialfonds, der Erweiterung und dem Dialog mit NRO.

4. DIE BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG

Die Strategie der Gemeinschaft in der Behindertenthematik basiert auf der festen Überzeugung, daß Menschen mit Behinderungen dieselben Grundrechte genießen wie andere Bürger und Chancengleichheit hinsichtlich ihrer Teilhabe am Gemeinschaftsleben herrschen sollte. Sie ist ein genaues Abbild des geschärften internationalen und nationalen Bewußtseins für die Notwendigkeit, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, um Verhältnisse zu ändern, die sich negativ auf Menschen mit Behinderungen auswirken können, sowie der Akzeptanz, daß Bestimmungen, die behinderte Menschen diskriminieren, abgeschafft werden müssen.

Da er den Schwerpunkt auf die Stärkung der Rechte des einzelnen legt, befindet sich der Vertrag von Amsterdam im Einklang mit dieser Perspektive. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des neuen Artikel 13, der der Union die Befugnis gibt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung aufgrund von unter anderem Behinderung zu bekämpfen. Der neue Vertrag ist somit ein wichtiger Schritt voran und könnte der Strategie der Gemeinschaft in der Behindertenthematik und ihrem rechtebezogenen Ansatz entscheidende neue Impulse verleihen.

Die Kommission hat bereits ihre Absicht kundgetan, nach der Ratifizierung des Vertrags kurzfristig diese neue Bestimmung umzusetzen. Zur Zeit finden vorbereitende Arbeiten und Beratungen statt, um den möglichen diesbezüglichen Ansatz zu erörtern. Die Kommission würde es im wesentlichen als angemessen betrachten, eine umfassende Strategie zu entwickeln, die einerseits, unter anderem, die Gesetzgebung gegen jegliche Diskriminierung laut Art. 13 des Amsterdamer Vertrags in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung beinhaltet, und die andererseits auch ein Aktionsprogramm mit einem breiten Spektrum flankierender Maßnahmen enthält. Solche Maßnahmen sollen die Kooperation mit den Mitgliedstaaten und der Bürgergesellschaft verstärken, Partnerschaften und Vernetzung fördern, dem Austausch bewährter Verfahren dienen, das Wissen auf diesem Gebiet fördern und für die Behindertenthematik sensibilisieren. Innerhalb dieses Rahmens sollten Behindertenfragen in besonderer Weise sichtbar gemacht werden.

5. ANHEBEN DES BESCHÄFTIGUNGSGRADES VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

5.1 Die Beschäftigungsstrategie

Die neue Beschäftigungsstrategie, die Verhütung und frühzeitiges, aktives Eingreifen ganz stark begünstigt, hat denjenigen einiges zu bieten, die Gefahr laufen, arbeitslos zu werden und anschließend für lange Zeit arbeitslos zu bleiben. Menschen mit Behinderungen fallen vielleicht eher in diese Kategorie als jede andere am Arbeitsmarkt vertretene Gruppe. So ist die Wahrscheinlichkeit, daß behinderte Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren, im Vereinigten Königreich fast doppelt so hoch. Außerdem zeigen Forschungsergebnisse sowohl in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland (anspruchsberechtigte Arbeitslose) als auch im Vereinigten Königreich (IAO), daß Menschen mit Behinderungen, die erst einmal arbeitslos geworden sind, mit um 50 % höherer Wahrscheinlichkeit als nichtbehinderte Menschen Gefahr laufen, zu den Langzeitarbeitslosen zu gehören.

Die Strategie ist darauf ausgerichtet, dieses Abgleiten in die Langzeitarbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit zu verhüten. Der neue Ansatz hilft Menschen dabei, beschäftigungsfähig zu werden und sich nicht selbst als arbeitsunfähig einzustufen, bevor sie Zugang

zu angemessener Unterstützung und Hilfe erhalten. Eine Politik des Abwartens und Teetrinkens wirkt sich besonders schädlich für Menschen mit Behinderungen aus. Behinderte Menschen befinden sich in puncto Arbeitsmarkt in einer Situation, in der ein frühes und aktives Eingreifen tatsächlich ausschlaggebend sein kann für ihre Fähigkeit, neue Chancen wahrzunehmen.

Behinderte Arbeitsuchende können sich erhebliche Vorteile von dem neuen aktiven Ansatz der Beschäftigungsstrategie versprechen, bei der das Schwergewicht darauf gelegt wird, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhüten, bevor diese überhaupt entstehen kann.

Unter Säule 1 „Beschäftigungsfähigkeit“ der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 befindet sich ein expliziter Hinweis auf die Bedürfnisse behinderter Menschen. **Leitlinie 9** des Pakets besagt, daß die Mitgliedstaaten den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten und anderen benachteiligten Gruppen besondere Aufmerksamkeit widmen und geeignete Formen präventiver und aktiver Konzepte zur Förderung ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt entwickeln werden. Für die Teilnahme behinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt ist dies unmittelbar von Bedeutung. Die Leitlinien 1, 2 und 3 untermauern diesen präventiven Ansatz der gesamten Beschäftigungsstrategie, und zusammen mit Leitlinie 9 stellen sie einen beiderseitig förderlichen politischen Vorstoß dar, der verspricht, mehr Menschen mit Behinderungen in das Arbeitsleben einzugliedern.

Leitlinie 1 ist der Jugendarbeitslosigkeit gewidmet und garantiert, daß die Mitgliedstaaten allen arbeitslosen Jugendlichen einen Neuanfang ermöglichen, bevor sie sechs Monate lang arbeitslos sind. Dieser Neuanfang kann die Form einer Ausbildung, einer Umschulung, einer Berufserfahrung, eines Arbeitsplatzes oder einer anderen aktiven Maßnahme annehmen. Und natürlich gilt dies auch für junge Menschen mit Behinderungen.

Leitlinie 2 stellt einen riesigen Schritt zur Verhütung der Langzeitarbeitslosigkeit dar. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, arbeitslosen Erwachsenen einen Neuanfang zu ermöglichen, bevor sie die kritische Schwelle von 12 Monaten Arbeitslosigkeit erreichen, d.h. bevor sie dazu gezwungen sind, sich selbst als Langzeitarbeitslose zu definieren, und bevor sie als solche eingestuft werden. Ein Großteil der arbeitslosen Erwachsenen sind Menschen mit Behinderungen.

Leitlinie 3 beinhaltet den Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten werden sich darum bemühen, den Anteil der Arbeitslosen, die in den Genuß aktiver Maßnahmen zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit kommen, (um mindestens 20 %) zu erhöhen. So könnten die bisherigen durchschnittlichen Umschulungsbemühungen verdoppelt werden, was Hunderttausenden, vielleicht Millionen Arbeitslosen eine klare Perspektive zur Rückkehr ins Arbeitsleben bietet. Bisher waren viele der Arbeitslosen, die nicht in den Genuß von Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit kommen konnten, Menschen mit Behinderungen.

Folglich werden Lösungen für die Beschäftigungsprobleme von Menschen mit Behinderungen in eine breite Palette von Beschäftigungsprogrammen eingebunden werden. Es ist Umsicht gefragt, damit dieser Prozeß nicht zu einer Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen führt. Deshalb sollte die Hilfe nicht auf tradierten Vorstellungen und Stereotypen von Menschen mit Behinderungen basieren, sondern auf den besonderen Bedürfnissen des einzelnen.

Interessante Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sind in einer Reihe von Ländern bereits vorhanden oder in Entwicklung. Schweden hat ein System getestet und eingerichtet, um behinderten Jugendlichen Zugang zur Gesamtpalette der Ressourcen und Dienste zu ermöglichen, die von den Instituten für Arbeitsvermittlung

und für die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit angeboten werden - selbst wenn sie noch schulpflichtig sind. Ein Programm, das Jugendlichen offensteht, ist das (1991 verabschiedete) Jugendausbildungsprogramm. Es richtet sich an junge Menschen unter 25 Jahren und soll den Teilnehmern Gelegenheit geben, für einen Zeitraum von sechs Monaten in einem für sie interessanten Bereich zu arbeiten, wobei diese Frist unter bestimmten Voraussetzungen um weitere sechs Monate verlängert werden kann.

Portugal hat eine anspruchsvolle, aber äußerst wertvolle Zielvorgabe von 25 % hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen festgelegt. Die Strategie zielt darauf ab, die allgemeinen Arbeitsämter zu Vermittlern in einem Prozeß sozial-beruflicher Eingliederung zu machen.

In den Niederlanden werden die Aufwendungen für passive Sozialleistungen aktiviert: Arbeitgeber, die einen teilweise behinderten Menschen einstellen, haben Anspruch auf eine bedeutende Pauschalsumme. Damit wird die erhöhte Haftung der Arbeitgeber in bezug auf die Kosten ausgeglichen, die mit dem eventuellen Eintritt von Arbeitsunfähigkeit ihrer Mitarbeiter verbunden sind. Auch können behinderte Menschen, die eine Ausbildung oder Arbeitsstelle auf Probe haben, „Wiedereingliederungsbeihilfen“ beantragen.

Ferner hat der neue Schwerpunkt der Beschäftigungsstrategie sowie die damit verbundene Notwendigkeit effektiver Überwachung und Evaluation gezeigt, wie wenig geeignete Informationen vorhanden sind. Benötigt werden verbesserte Rahmenbedingungen für das Zusammentragen von Daten und eine Politik der systematischen Evaluation von Programmen.

Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der revidierten beschäftigungspolitischen Leitlinien zu unterstützen, müssen im Rahmen von Forschungsvorhaben bewährte Verfahren auf dem Gebiet Behinderung und Nichtdiskriminierung ermittelt werden. Eine solche Forschung sollte die Zuwächse hinsichtlich Beschäftigung und wirtschaftlichem Wohlergehen deutlich hervorheben, die mit einem verbesserten Arbeitsmarktumfeld verbunden sein können; ein Teil dieser Forschung sollte vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft aus durchgeführt werden. Mit anderen Maßnahmen könnten spezielle Programme eingehender analysiert werden.

Die Kommission selbst leitet Forschungsmaßnahmen ein, um die allgemeinere Beschäftigungsstrategie zu unterstützen. So könnte man zu nützlichen Einschätzungen der Behindertenpolitik gelangen oder die Evaluationsgrundlage verbessern. Zu diesen Maßnahmen gehören eine Überprüfung bewährter Verfahren durch auf demselben Gebiet tätige Fachleute und die Zusammenarbeit mit Eurostat zur Verbesserung der Statistiken.

5.2 Beschäftigungsfördernde Maßnahmen (Anreizmaßnahmen)

Die Initiative für beschäftigungsfördernde Maßnahmen (Anreizmaßnahmen) ist ein weiteres Instrument zur Förderung von Pilotaktivitäten im Zusammenhang mit der Entwicklung, Planung, Überwachung und Evaluation der Beschäftigungsstrategie. Die beschäftigungsfördernden Maßnahmen könnten vielfältigste Fragen zum Thema Behinderung zum Gegenstand haben. Mit der Bewertung der von den Mitgliedstaaten eingereichten Vorschläge wird die Kommission dafür Sorge tragen, daß die vorgeschlagenen Pilotaktivitäten die Behindertendimension voll anerkennen. Eine Evaluation der Erfahrungen und eine vergleichende Beurteilung der Ergebnisse wird wahrscheinlich besonders wertvoll sein. Die Bemühungen der Kommission sollten sich jetzt darauf konzentrieren, sicherzustellen, daß die Pilotvorschläge Strategien für eine Rückkehr ins Arbeitsleben einschließen, die auf Menschen mit Behinderungen anwendbar sind, und daß Konzepte

für eine Anpassung des Arbeitsumfelds untersucht und Mechanismen zur Bewertung von Maßnahmen für Behindertenprogramme verbessert werden.

5.3 Der Beitrag der Sozialpartner

Schon die neue Strategie in der Behindertenthematik betont die Tatsache, daß die Sozialpartner eine wichtigere Rolle bei der Durchführung ausgehandelter Änderungen der Arbeitsorganisation zugunsten von Menschen mit Behinderungen spielen müssen. Als Reaktion auf die Mitteilung des Jahres 1996 haben die Sozialpartner bereits in Form eines Kompendiums bewährter Verfahren einen bedeutenden gemeinsamen Beitrag zum Wiener Gipfel geleistet.

Das Kompendium behandelt eine umfassende Palette an Fallstudien, die sich wiederum mit einem breiten Spektrum an Praktiken auseinandersetzen: Einstellungsverfahren, Arbeitsumfeld (Arbeitszeiten, Räumlichkeiten, ...), Mitarbeiterschulung, Beförderung und Entwicklung beruflicher Laufbahnen. Die für einen Erfolg bzw. Fehlschlag entscheidenden Faktoren werden zusammen mit exemplarischen und übertragbaren Erfahrungen näher beleuchtet. Die Sozialpartner haben sich bereit erklärt, ein unter der deutschen Präsidentschaft abzuhaltendes Seminar zu veranstalten, um das Kompendium zu verbreiten. Es ist vorgesehen, daß am Ende des Seminars eine gemeinsame Erklärung zur Beschäftigung behinderter Menschen verabschiedet wird.

5.4 Nutzbarmachung der Informationsgesellschaft

Die Entwicklungen im Zusammenhang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) wirken sich auf Menschen mit Behinderungen auf vielfältige Weise aus. Erstens hat die Abschaffung manueller, routinemäßiger und sich wiederholender Arbeiten völlig unterschiedliche Folgen für Menschen, deren Fähigkeiten oder intellektuelle Kapazität auf einfache Verrichtungen beschränkt sind. Wie dem auch sei, die neuen Technologien verfügen über ein beachtliches Potential, die Beschäftigungssituation für Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien kann daher die Mittel bereitstellen, um die physischen und psychologischen Barrieren, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, zu überwinden, und es kann so eine stärkere Teilhabe nicht nur im Arbeitsleben, sondern auch in allen anderen Lebensbereichen ermöglicht werden. Durch die europäische Beschäftigungsstrategie, die Bildungs- und Ausbildungsprogramme sowie die Strukturfonds, insbesondere den Europäischen Sozialfonds, wird die Sozialpolitik der Gemeinschaft eine führende Rolle spielen bei der Förderung von Konzepten und Programmen zur Nutzbarmachung des Potentials der Informationsgesellschaft, um Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, und wenn es darum geht, ihnen gleichen Zugang zu den Chancen und Vorteilen der Informationsgesellschaft zu ermöglichen.

5.5 Förderung eines guten und sicheren Umfelds

Ein gutes und sicheres Arbeitsumfeld ist wichtig für den einzelnen Arbeitnehmer, um seine Gesundheit und Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Jedes Jahr werden sehr viele Arbeitnehmer, die entweder an einer Berufskrankheit leiden oder von den 5 Millionen Arbeitsunfällen betroffen sind, gezwungen, zeitweilig oder auf Dauer aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Gesundheits- und Sicherheitskonzepte sollen Arbeitsunfälle und Berufs-

krankheiten verhüten oder zumindest deren gesundheitliche Folgen mildern. Auf diese Weise können Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit und Sicherheit zu höherer Produktivität beitragen und die Wirtschaftsleistung eines Unternehmens verbessern helfen.

Gleichzeitig ist ein gutes und sicheres Arbeitsumfeld für das Unternehmen ein wichtiger Wettbewerbsfaktor. Die Qualität der Arbeit und die Arbeitsorganisation beeinflussen zunehmend die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die Motivation des Personals und die Entwicklung der Humanressourcen im allgemeinen.

Bereits in der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG ist vorgesehen, daß der Arbeitgeber die Arbeit dem behinderten Arbeitnehmer anpassen sollte. Die Kommission wird - auf der Grundlage ihrer eigenen Evaluation und der Berichte, die die Mitgliedstaaten einreichen sollen - die Umsetzung der in der Rahmenrichtlinie enthaltenen Behindertenanforderung bewerten, und sie wird ferner beurteilen, inwieweit diese Anforderung am Arbeitsplatz eingehalten wird und welche Anstrengungen unternommen werden, deren Anwendung durchzusetzen. Die Kommission wird außerdem eine Datenbank aufbauen mit Anleitungen zu bewährten Verfahren und zu Methoden für die Verbesserung des Managements am Arbeitsplatz für behinderte Mitarbeiter. Erreicht werden soll dies durch aktuelle elektronische Informationen, die den Unternehmen und deren Vermittlern in der Behörde in Bilbao den Zugang ermöglichen. Und schließlich könnten im Rahmen des SAFE-Programms Pilotprojekte geplant werden, die einen behindertenfreundlichen gestalterischen und arbeitsorganisatorischen Ansatz entwickeln.

6. FÖRDERUNG DER SOZIALEN EINBEZIEHUNG

6.1 Modernisierung des Sozialschutzes

Ein hoher Grad an Sozialschutz ist ein Hauptanliegen, wenn es darum geht, Menschen mit Behinderungen ein angemessenes Leben und Einkommen zu garantieren. Jedoch reicht eine auf das Einkommen abzielende Lösung nicht unbedingt aus, um deren größtmögliche Teilhabe an der allgemeinen Gesellschaft zu ermöglichen. Es gilt zu überlegen, wie der Sozialschutz entwickelt werden sollte, damit er neuen Arbeitsmarktkonzepten und anderen Maßnahmen vollständig angepaßt werden kann und sie unterstützt, sofern diese darauf ausgerichtet sind, die Integrationsmöglichkeiten zu erweitern und zu verbessern, die Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen.

Die europäische Debatte über den Sozialschutz hat die wechselseitige Abhängigkeit verschiedener Bereiche der Politik auf diesem Gebiet deutlicher zu Tage treten lassen. Die Bedeutung dieser Faktoren wird in den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 mit einer Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen eindeutig anerkannt, bei denen es sowohl um tatsächliche Anreize für die Suche nach und die Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung geht als auch um eine kritische Neubewertung von Maßnahmen, die Arbeitnehmer zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben veranlassen sollen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei diesen Bemühungen unterstützen, indem sie für den Rahmen und für die Gelegenheit zum Studium und zum Austausch von Ideen und bewährten Verfahren sorgt. Der Bericht über den Sozialschutz in Europa wird auch eine regelmäßige Analyse der neuesten Entwicklungen über den Sozialschutz für Behinderte in den Mitgliedstaaten enthalten.

Diese interessanten Zusammenhänge zwischen den politischen Bereichen sind nicht der einzige Grund dafür, daß die Behindertenthematik ein zentrales Anliegen der Sozial-schutzdebatte sein muß. Eine beträchtliche Minderheit von einem Drittel bis zu einem Viertel derjenigen im Alter von 70 Jahren oder darüber haben gesundheitliche Probleme und bedürfen einer gewissen Hilfe bei ihren täglichen Verrichtungen, und man schätzt, daß über 30 % derjenigen im Alter von 80 Jahren oder darüber ernsthaft behindert sind. In allen Mitgliedstaaten ist eine anhaltende Entwicklung zur Erbringung von Gesundheits- und Sozialdiensten in Form von kommunalen Betreuungsprogrammen zu verzeichnen. Der Ansatz der kommunalen Betreuung hinsichtlich der Erbringung von Diensten ist nicht nur auf Überlegungen zur Kosteneindämmung zurückzuführen, sondern auch auf eine entsprechende Nachfrage aus humanitären Gründen und seitens der Nutzer. In diesem Zusammenhang wurde der Wunsch von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen nach Autonomie, nach Selbstpflege und eigenständiger Lebensführung - sofern möglich - anerkannt, sowie der Wunsch, (solange wie möglich) gegebenenfalls mit Hilfe von außen in den eigenen vier Wänden bleiben zu können. Die Kommission hat sich verpflichtet, dafür zu sensibilisieren und eine europäische Debatte darüber anzustoßen, welche Herausforderungen mit einer immer älter werdenden Bevölkerung für die Sozialschutzsysteme im Bereich der Langzeitbetreuung verbunden sind. Eine vor kurzem fertiggestellte Studie, die zum Thema Sozialschutz bei Abhängigkeit im Alter in der EU und in Norwegen in Auftrag gegeben wurde, wird einen nützlichen Ausgangspunkt für die Arbeit bilden.

6.2 Soziale Ausgrenzung

Behinderung ist unter anderem einer der Faktoren, die soziale Ausgrenzung und Armut zur Folge haben können. Es liegt dies vor allem an fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, deren produktive Rolle in der Gesellschaft nach wie vor unterschätzt wird. Das verstärkte Engagement, Diskriminierung im Beschäftigungsbereich zu bekämpfen und in präventive aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zu investieren, ist die grundlegende Schiene zur Verbesserung der sozialen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen.

Maßnahmen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung werden auch durch in dem neuen Artikel 137 des Vertrages vorgesehene Anreizmaßnahmen möglich. Solche Maßnahmen würden die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, in die Schaffung der Voraussetzungen für eine Teilhabe und in den Sozialschutz zu investieren, was es gefährdeten Menschen ermöglicht, ihren Lebensstandard zu erhöhen und ihre Lebensumstände zu verbessern. Ungeachtet eines horizontalen Ansatzes, der sich auf alle Aspekte sozialer Ausgrenzung erstreckt, sollen Anreizmaßnahmen die bessere Sichtbarkeit der Zuwendungen im Behindertenbereich gewährleisten.

6.3 Öffentliches Gesundheitswesen

Im großen und ganzen haben Menschen mit Behinderungen dieselben Probleme und bedürfen derselben Dienste wie Menschen mit chronischen Krankheiten. Außerdem ist Behinderung in vielen, wenn nicht gar allen Fällen die Folge einer schweren Krankheit oder eines Unfalls. Daher lag das Hauptaugenmerk des öffentlichen Gesundheitswesens bisher auf der Verhütung von Krankheiten und Unfällen und auf Maßnahmen zur Milderung der damit verbundenen Folgen.

Darüber hinaus wird die Notlage von Menschen mit Behinderungen dadurch verschärft, daß die Sozial- und Gesundheitsdienste, die sie benötigen, demselben starken Druck ausgesetzt sind, der derzeit innerhalb der Gesundheits- und Sozialsysteme allgemein herrscht. Fragen im Zusammenhang mit der Befähigung behinderter Menschen und ihrer Diskriminierung, mit ihren Beschäftigungsmöglichkeiten, ihrer Stellung hinsichtlich Sozialleistungen sowie der potentiellen Auswirkungen der neuen Informationstechnologien sollten daher im allgemeineren Sinne betrachtet werden. Sie können von gesundheitspolitischen Fragen nicht vollständig losgelöst werden. Ferner können die Gesundheits- und Sozialsysteme und deren Funktionsweise (einschließlich solcher Schlüsselfragen wie Kosten und Finanzierung) nicht außen vor bleiben, wenn es um eine Strategie in der Behindertenthematik geht.

Folglich haben mehrere Initiativen, die bisher im Gesundheitswesen ergriffen wurden, Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen, wie z. B. das Aktionsprogramm zur Gesundheitsförderung, -information und -erziehung, das Aktionsprogramm zur Krebs-thematik und das Aktionsprogramm zu AIDS und anderen ansteckenden Krankheiten. Außerdem sind in diesem Zusammenhang zwei derzeit diskutierte Programm-vorschläge von Bedeutung: das Aktionsprogramm zu seltenen Krankheiten und das Aktions-programm zum Thema Unfälle und Verletzungen.

Wichtig sind auch die Gemeinschaftsprogramme zu umweltbedingten Krankheiten, zur Verhütung des Drogenkonsums sowie Maßnahmen zur Verhütung des Alkohol-mißbrauchs. In der Tat rangieren Asthma und andere chronische Erkrankungen der Atemwege einerseits und psychische Erkrankungen im Zusammenhang mit dem Mißbrauch von Substanzen (Alkohol, Drogen usw.) andererseits sehr hoch unter den Krankheiten, die Behinderung zur Folge haben, insbesondere unter jungen und erwerbstätigen Menschen. Zeigt man auf, wie die EU die Beschäftigungsfähigkeit behinderter Menschen verbessert, ist es auch wichtig, die Aufmerksamkeit auf jene Maßnahmen zur öffentlichen Gesundheit zu konzentrieren, die die Hauptursachen von Behinderung zum Thema haben.

In der jüngsten Mitteilung über die künftige öffentliche Gesundheitspolitik der Gemein-schaft werden drei Aktionsstränge ermittelt, an denen entlang in Zukunft gehandelt werden könnte und die für die Behindertenpolitik wichtig sind.

Der erste Strang beinhaltet die Entwicklung eines strukturierten und umfassenden Gemeinschaftssystems für die Beschaffung, Analyse und Verbreitung von Informationen über Trends bezüglich Gesundheitsstatus und Gesundheitsdeterminanten sowie Ent-wicklungen der Gesundheitssysteme. Dazu könnten folgende Punkte gehören:

- Trends und Muster betreffend Demographie, Morbidität und Mortalität sowie hin-sichtlich wichtiger Gesundheitsdeterminanten. Es könnten verschiedene Bedin-gungen analysiert werden, einschließlich physischer und psychischer Erkrankungen und spezifischer Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Kinder und ältere Menschen.
- Unterschiede in puncto Gesundheit, wobei Abweichungen hinsichtlich Gesundheits-determinanten, Morbidität und Mortalität zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden sollten, und eine Bewertung der Maßnahmen zu deren Verringerung. Die Analyse würde ebenfalls Fragen behandeln wie z. B. Zugang zu den Gesundheitsdiensten, deren Nutzung und deren gesundheitsrelevante Ergebnisse.
- Die Wechselbeziehung zwischen Gesundheitsstatus und sozio-ökonomischen Fak-toren, wie sozialer Ausgrenzung, Migration und Beschäftigung, sowie zwischen Ge-sundheitsstatus und Umwelt.

- Entwicklungen innerhalb der Gesundheitssysteme, einschließlich Reformen, Verteilung der Ressourcen, Maßnahmen zur Kosteneindämmung und deren Folgen, einschließlich ihrer Auswirkungen auf den Gesundheitsstatus.

Bei dem zweiten Strang geht es darum, Kapazitäten für ein schnelles Reagieren auf Gesundheitsgefahren aufzubauen. Das ist wegen des wichtigen Kausalzusammenhangs zwischen gewissen Gesundheitsgefahren (ansteckenden Krankheiten, schwerwiegenden Umwelt- und Industrieunfällen, nachteiligen Reaktionen auf Pharmazeutika, Vergiftungen usw.) und dem Eintritt von Behinderung von einer gewissen Bedeutung. Das gesamte Ziel dieses Aktionsstranges ist die Schaffung eines Frühwarnsystems bei solchen Vorkommnissen und daher die Verringerung der Folgen (kurzfristige Verhütung). Ein wichtiger Schritt zur kurzfristigen Verhütung wurde bereits jüngst unternommen. Der Beschluß 2119/98/EG über die Schaffung eines Netzes zur epidemiologischen Überwachung ansteckender Krankheiten wurde am 3. Oktober 1998 veröffentlicht.

Die Hauptstoßrichtung des dritten Aktionsstranges geht dahin, die Gesundheitsdeterminanten durch eine Reihe von Strategien zu beeinflussen, wie z. B. Gesetzgebung und Anreizmaßnahmen, sowie traditionelle Aktivitäten zur Gesundheitserziehung und -information (langfristige Verhütung).

7. NEUE FINANZIELLE RESSOURCEN FÜR EINBEZIEHUNGSMASSNAHMEN

7.1 Behindertenfragen im laufenden allgemeinen Programmzeitraum des Europäischen Sozialfonds

Der ESF ist das wichtigste Finanzinstrument, mit dem die Kommission ihre Beschäftigungspolitik für behinderte Menschen umsetzen möchte. Zur Zeit ist es schwer, die Gesamtsumme an ESF-Mitteln zu bestimmen, die für Menschen mit Behinderungen bereitgestellt wurde, da einige Mitgliedstaaten eine recht „breite“ Bezuschussungspolitik für Gruppen verfolgen, die Probleme haben, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Andere Mitgliedstaaten haben jedoch eine „spezifischere“ Bezuschussungspolitik verabschiedet und vergeben erhebliche Mittel aus dem ESF zweckgebunden für Menschen mit Behinderungen: d.h. Österreich (Ziel 3): 95 Mio. ECU, Belgien (Ziel 3): 44 Mio. ECU, Deutschland (Ziel 3): 118 Mio. ECU, Griechenland (Ziel 1): 81,5 Mio. ECU, Irland (Ziel 1): 149 Mio. ECU, Luxemburg (Ziel 3): 9,94 Mio. ECU, Portugal (Ziel 1): 167,3 Mio. ECU, Schweden (Ziel 3): ± 40 Mio. ECU.

Im Rahmen der Priorität, die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu fördern, werden unterschiedlichste Maßnahmenarten angewandt. Das vorherrschende Element ist im Vergleich zum vorherigen Programmzeitraum jedoch die Abkehr von bruchstückhaften Maßnahmen korrektiver Art zugunsten integrierter Aktionen, die einen systematischen strukturellen Ansatz fördern.

Die Programmdokumente zeigen, daß viele Mitgliedstaaten Fortschritte erzielt haben, indem sie Pakete integrierter Maßnahmen anbieten, die Pfade zu sozialer und beruflicher Eingliederung darstellen. Es gibt ebenfalls Anzeichen für tatsächliche Bemühungen zur Dezentralisierung der Aktivitäten und zur Verbesserung der Koordination der Dienste (zum Beispiel in den Niederlanden, in Dänemark und Deutschland).

Der individualisierte Ansatz wird in einer Reihe von Mitgliedstaaten respektiert (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark, Finnland und Frankreich), wo die Dauer und das Wesen der bereitgestellten Dienste oft an die Bedürfnisse und Fähigkeiten des einzelnen Begünstigten angepaßt werden.

Die Programmdokumente thematisieren die Bedeutung, die der Verknüpfung von Ausbildung und Arbeitsmarktbedürfnissen zukommt, und erkennen die Notwendigkeit an, die Ausbildungsausrüstungen und -einrichtungen anzupassen und neue Technologien zu nutzen, um die Qualität der Ausbildung zu verbessern.

Zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt verwenden die meisten Mitgliedstaaten ESF-Mittel, um eine Reihe von Maßnahmen zu unterstützen, wie z. B. Lohnkostenzuschüsse für das Sammeln von Berufserfahrung, Berufserfahrungsprogramme, befristete geschützte Beschäftigungsverhältnisse und andere Schritte auf dem Weg zum Arbeitsmarkt. Unterstützung wird auch gewährt für Selbständigkeit, einschließlich der Entwicklung von Kooperativen für psychisch Kranke und physisch Schwerbehinderte (Deutschland, Vereinigtes Königreich, Griechenland).

In vielen Programmdokumenten (Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Griechenland) wird die Notwendigkeit einer Sonderausbildung für Ausbilder und beratend/unterstützend tätige Mitarbeiter anerkannt, um sicherzustellen, daß sie über die entsprechenden Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen, um Menschen mit besonderen Bedürfnissen eine spezialisierte Hilfe zuteil werden zu lassen. Ein Beispiel dafür ist die Berufsberater-Initiative in Deutschland, deren Aufgabe es ist, die wichtigste Verbindung zwischen dem Arbeitsmarkt und der Bevölkerungsgruppe behinderter Menschen zu bilden. Eine innovative, vom ESF kofinanzierte Aktion in Österreich ist die Entwicklung einer unterstützenden Struktur, der „Arbeitsassistenten“, um Menschen mit Behinderungen zu helfen.

7.2 Die Vorschläge der Kommission für den Zeitraum 2000-2006

Die Vorschläge der Kommission zum Europäischen Sozialfonds für den kommenden Programmzeitraum erkennen auf vielfältige Weise die Bedeutung an, die der Eingliederung behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt zukommt, und sie bauen auf der bisher geleisteten Arbeit auf. Die Bedeutung der Eingliederung behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt wird noch durch die Aufgabe des Fonds bekräftigt, zu den im Rahmen der **Europäischen Beschäftigungsstrategie** und der jährlichen beschäftigungspolitischen Leitlinien unternommenen Maßnahmen beizutragen. Es folgt daraus, daß auch ein solcher Ansatz mit ESF-Mitteln unterstützt werden sollte.

Der neue ESF für den kommenden Programmzeitraum 2000-2006 wird seinen traditionellen Schwerpunkt beibehalten, nämlich die Unterstützung der Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt, zu denen natürlich auch Menschen mit Behinderungen gehören. Zwar ist man inzwischen davon abgekommen, spezifische ESF-Zielgruppen zu benennen (ein Ansatz, der in der allgemeinen Politik der Kommission gegenüber behinderten Menschen seinen Niederschlag findet), doch bleibt es weiterhin entscheidend, daß Menschen mit Behinderungen in den Genuß von ESF-Maßnahmen kommen sollten. Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie das erreicht werden kann:

Der deutlichste der fünf vorrangigen Politikbereiche des ESF, die in Artikel 2 des Entwurfs für eine ESF-Verordnung aufgeführt sind, ist die Förderung der sozialen Einbeziehung und der Chancengleichheit für alle hinsichtlich ihres Zugangs zum Arbeitsmarkt. Damit wäre es möglich, ESF-Mittel auf der Grundlage jedes der Ziele für bestimmte Aktivitäten zu vergeben, wie z. B. für die Verbesserung der Fähigkeiten und der Qualifikation des betreffenden Personals oder die Stärkung und Verbesserung von

Anleitungs- und Beratungsdiensten sowie von Arbeitsvermittlungen; Aktivitäten, die den spezifischen Bedürfnissen behinderter Menschen Rechnung tragen. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen sollen auch Initiativen zur sozialen und beruflichen Eingliederung benachteiligter Gruppen und insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Analyse und Diagnose der Probleme, mit denen jene konfrontiert sind, unterstützt werden.

Der erste der verschiedenen Politikbereiche des ESF - aktive Arbeitsmarktkonzepte, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und um zu verhindern, daß sowohl Frauen als auch Männer in die Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten - ist für behinderte Menschen von besonderer Bedeutung, da sie einen gefährdeteren Arbeitsmarktstatus haben. Behinderte Menschen sollten daher im Rahmen dieses Bereichs unterstützt werden, und zwar zusätzlich zur Förderung durch andere Politikbereiche des ESF, wie z. B. lebensbegleitendes Lernen oder Verbesserung der Anpassungsfähigkeit.

Im Rahmen jedes einzelnen dieser Politikbereiche gibt es eine Vielzahl spezifischer Maßnahmen, die für behinderte Menschen von besonderer Relevanz sind. Dazu gehören u.a. der **padspezifische** Ansatz; ein Ansatz der ein maßgeschneidertes Ausbildungspaket und andere Unterstützungsmaßnahmen für jeden einzelnen umfaßt und der die Bemühungen eines breiten Spektrums an Partnern (Kommunalverwaltungen, Sozialpartner, NRO usw.) kombiniert, um den am stärksten Gefährdeten zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen. Ähnlich bedeutend sind auch die flankierenden Maßnahmen, die eine Unterstützung bei der Bereitstellung der Dienste für den Begünstigten ermöglichen, einschließlich der Bereitstellung von Betreuungsdiensten und Gesundheitsversorgung, sofern solches Teil des Gesamtpaketes der ESF-Unterstützung ist. Dies ist ganz eindeutig von speziellem Nutzen für Gruppen mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen.

Die Mitgliedstaaten sollten auch dazu ermutigt werden, systematische Forschung zu betreiben, wenn keine entsprechenden Daten über Zahlen, spezifische Probleme, Bedürfnisse und geographische Verteilung der Menschen mit Behinderungen vorliegen.

7.3 Die Rolle der ESF-Gemeinschaftsinitiative

Zur Zeit sind Mittel des Europäischen Sozialfonds durch die Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT verfügbar, um Menschen zu helfen, die spezifische Schwierigkeiten haben, einen speziellen Arbeitsplatz oder Beruf zu finden oder zu behalten. Der Gesamthaushalt der Initiative im Zeitraum 1994-1999 beträgt fast 3,5 Mrd. ECU, die Beiträge der EU und der Mitgliedstaaten zusammengenommen. Einer der vier Bereiche dieser Initiative, **HORIZON**, gewährt speziell Menschen mit Behinderungen Unterstützung, wobei Behinderung von physischen bis zu psychischen Schädigungen und zerebraler Lähmung reicht. Insgesamt sind es 1700 Projekte, die ESF-Mittel im Rahmen von HORIZON erhielten bzw. erhalten, dessen Ziel es ist, neue Wege zu entwickeln, um die Probleme anzugehen, mit denen die Menschen auf dem sich ständig wandelnden heutigen Arbeitsmarkt konfrontiert sind, und positive Änderungen der Ausbildungs- und Beschäftigungskonzepte und -praktiken zu bewirken. Es werden Projekte finanziert, die innovativ sind, einen hohen Grad an lokalem Engagement aufweisen und die in der Lage sind, zu zeigen, wie sie anderen dabei helfen können, aus ihren Erfahrungen zu lernen. Die Wirkung dieser Projekte wird dadurch verstärkt, daß sie in transnationalen Partnerschaften zusammengefaßt werden, so daß einmal gelernte Lektionen EU-weit aufgegriffen werden können.

Im Rahmen der Vorschläge der Kommission für den kommenden Programmzeitraum wird in Artikel 5 ESF eine spezifische Gemeinschaftsinitiative zur Bekämpfung von Diskriminierung und Chancenungleichheit am Arbeitsmarkt vorgeschlagen. Wie in der

laufenden Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT wird auch diese neue mit ESF-Mitteln finanzierte Gemeinschaftsinitiative einen Themenschwerpunkt haben, wobei sich mehrere länderübergreifende themenbezogene Arbeitsgruppen, die jeweils von einem anderen Mitgliedstaat geleitet werden, auf Themenbereiche konzentrieren, die die mit der Kommission vereinbarten politischen Prioritäten widerspiegeln. Einige dieser themenbezogenen Arbeitsgruppen werden Fragen behandeln, die für behinderte Menschen von Bedeutung sind.

Die Initiative wird auf einer Reihe von Grundsätzen basieren:

- *auf einem umfassenden horizontalen Ansatz, welcher dem multi-dimensionalen Charakter der Chancenungleichheit Rechnung trägt und sich auf das Verhältnis zwischen den ausgegrenzten Menschen und einem Arbeitsmarkt konzentriert, der in Zukunft stärker darauf ausgerichtet sein muß, alle Menschen einzubeziehen. Präventivmaßnahmen werden einen wesentlichen Teil dieses Ansatzes ausmachen.*
- *auf der Suche nach Alternativen, innovativen Aktionsformen, die den Wert anderer ESF-Maßnahmen erhöhen.*
- *auf der Ermittlung bewährter Verfahren und der Ausarbeitung gemeinsamer Konzepte auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene bei gleichzeitiger Anerkennung der Tatsache, daß sich innovative Lösungen für spezifische Probleme oft vor Ort ergeben.*

8. EIN ERWEITERTER BLICKWINKEL: ANDERE EU-POLITIKEN MIT ENTSCHEIDENDER BEDEUTUNG FÜR DIE STRATEGIE IN DER BEHINDERTENTHEMATIK

Die Behindertenpolitik reicht weit über den Sozial- und Beschäftigungsbereich hinaus. Einige andere Politikbereiche der EU sind für Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung, nämlich Erweiterung, Bildung und Ausbildung, Forschung und Verkehr sowie Industrie und Markt. Gemäß der Mitteilung von 1996 bemüht sich die Kommission darum, die Behindertenthematik in alle geeigneten Konzepte und Initiativen als allgemeinen Bestandteil aufzunehmen. Alle relevanten Generaldirektionen beteiligen sich aktiv an der interdirektionalen Arbeitsgruppe zu Behindertenfragen. Letztere ist ein wichtiges Instrument, um für Behindertenfragen zu sensibilisieren und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu fördern.

Die 22. Erklärung im Anhang zum Vertrag von Amsterdam stellt fest: „Die Konferenz kommt überein, daß die Organe der Gemeinschaft bei der Ausarbeitung von Maßnahmen nach Artikel 100 a [jetzt Artikel 95] des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft den Bedürfnissen von Personen mit einer Behinderung Rechnung tragen.“ Um die vollständige Einhaltung der 22. Erklärung zu gewährleisten und die Wirksamkeit ihrer Anwendung zu stärken, wird sich die interdirektionale Gruppe zu Behindertenfragen darum bemühen, Mechanismen zu entwickeln, mit deren Hilfe die Auswirkungen von Vorschlägen zu Rechtsvorschriften, Konzepten und Programmen bewertet und behandelt werden sollen.

9. DER DIALOG MIT DEN BÜRGERN/DER DIALOG MIT NRO AUS DEM BEHINDERTENBEREICH

Wie in der Mitteilung von 1996 vorgesehen, beabsichtigt die Kommission auch eine aktive Zusammenarbeit mit den entsprechenden Behindertenorganisationen. Dadurch wird die Fähigkeit der Bürgergesellschaft gestärkt, gesellschaftliche Bedürfnisse zu beobachten und entstehende Probleme festzustellen. Ferner wird es diesen Organisationen ermöglicht, der Kommission ihre Fachkenntnisse verfügbar zu machen, um dazu beizutragen, daß Programme, Konzepte und Rechtsvorschriften entwickelt werden, die die Bedürfnisse der Menschen widerspiegeln.

Da für die Behindertenthematik relevante Aktivitäten über viele Direktionen und Programme verteilt sind, müssen geeignete Informationen erzeugt werden, um den Nutzern diesbezüglich einfachen Zugriff zu ermöglichen. Informationen über Gemeinschaftsprogramme der EU und über für Menschen mit Behinderungen wichtige Initiativen werden daher über spezifische Internetseiten, die Teil der Europa Web-Site sind, zugänglich gemacht.