

Brüssel, den 22.09.1998
SEK(1998) 1550

**DAS BESCHÄFTIGUNGSNIVEAU VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN
ANHEBEN – EINE GEMEINSAME HERAUSFORDERUNG**

Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen

ZUSAMMENFASSUNG

Das vorliegende Arbeitspapier soll dazu dienen, unter Berücksichtigung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Analyse einiger Kernpunkte der Nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten für 1998 Grundsatzfragen einer Strategie im Bereich Behinderung und Beschäftigung zu erörtern. Damit wird ein zweifaches Ziel verfolgt:

- es soll ein Rahmen für entsprechende Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgezeigt werden, damit diese die Ziele ihrer Beschäftigungsstrategien verwirklichen können, einschließlich der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen;
- man will auf einige der Problemstellungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Behinderten aufmerksam machen, der die Europäische Kommission bei ihrer Arbeit im Umfeld der Beschäftigungspolitischen Leitlinien besondere Aufmerksamkeit zu widmen gedenkt.

Dieses Arbeitspapier faßt einige der derzeitigen Merkmale der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen zusammen. Laut den, allerdings beschränkten, statistischen Angaben aus den Mitgliedstaaten, die durch den Europäischen Haushaltspanel (1994) bestätigt wurden, ist ein beträchtlicher Anteil der Erwerbsfähigen behindert. Die Erwerbstätigenquote von Behinderten ist allerdings erheblich niedriger als die von Menschen ohne Behinderung, und zwar um 20-30 %.

Die Mitgliedstaaten geben an, daß nicht nur eine besonders niedrige Erwerbstätigenquote von Behinderten zu verzeichnen ist, sondern daß darüber hinaus die meisten erwerbsfähigen Behinderten vollkommen aus dem Arbeitsmarkt verschwunden und stark von behinderungsbezogenen Unterstützungsleistungen abhängig sind. Durch diese Leistungen kann die Ausgrenzung der Empfänger vom Arbeitsmarkt häufig noch verstärkt werden, so daß eine Abhängigkeitsfalle entsteht. Bekanntlich ist die schulische Grundbildung zahlreicher Behinderter unzulänglich, weswegen sie oft niedrigqualifizierte und schlechtbezahlte Tätigkeiten ausüben.

Angesichts der Größenordnung des Anliegens und der erforderlichen Anstrengungen sind sich die Mitgliedstaaten darüber im klaren, daß Maßnahmen in diesem Bereich überdacht werden müssen. Da Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt mit zahlreichen Problemen und Hindernissen konfrontiert werden, muß die Aufgabe offenbar von mehreren Seiten aus angegangen werden. Die Mitgliedstaaten sind bereit, die Beschäftigung von Behinderten dadurch zu fördern, daß sie diese von Unterstützungsmaßnahmen auf eine Arbeitsaufnahme umorientieren und verschiedene Hindernisse ausräumen, die ihrer uneingeschränkten Erwerbsbeteiligung entgegenstehen. Zwar ist eine hohe Beschäftigungswachstumsrate eine Voraussetzung dafür, daß Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen in ausreichender Zahl verfügbar sind, man muß aber auch unbedingt angemessene Fähigkeiten vermitteln und entsprechende Arbeitsumgebungen schaffen, so daß Behinderte in die Lage versetzt werden, ihr Potential auszuschöpfen und passende Arbeitsstellen zu finden und auch zu behalten.

Die neue Europäische Beschäftigungsstrategie ist für Behinderte von entscheidender Bedeutung. Dadurch, daß das Schwergewicht auf vorbeugenden Maßnahmen liegt, mit denen die individuellen Bedürfnisse frühzeitig ermittelt und Lösungen eigens auf die Individuen zugeschnitten werden, kann der Trend der Unterbeschäftigung von Behinderten umgekehrt werden. Die allgemeine Bewertung der Nationalen Aktionspläne bestätigt anscheinend, daß man sich mit mehreren

miteinander zusammenhängenden Aufgaben im Bereich der Beschäftigung von Behinderten noch weiter befassen muß. Dazu gehören die Festlegung eindeutiger Zielsetzungen und -vorgaben, die Einbeziehung der Behinderungsproblematik in die übrigen Politikbereiche, die Gewährleistung eines leichteren Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung sowie die Überprüfung der Einkommenssicherungssysteme im allgemeinen und der behinderungsbezogenen Regelungen im besonderen. Es geht darum, erfolgreiche Präventivmaßnahmen und ein wirkungsvolles frühzeitiges Eingreifen zu ermöglichen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verstärkt durchzuführen und zu diversifizieren, den Zugang zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern, das Problembewußtsein zu stärken, eine neue Betriebskultur mit mehr Sicherheit zu fördern, die Behindertenorganisationen einzubeziehen und eine Rechenschaftspflicht sowie wirksame Planung und verbesserte Koordinierung sicherzustellen.

In dem Arbeitspapier, wird der Grundsatz aufgestellt, daß man Maßnahmen zugunsten von Behinderten in das Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken, die Phase der Zersplitterung in Einzelinitiativen überwinden und eine koordinierte Strategie festlegen muß, damit die Herausforderung von Behinderung und Unterbeschäftigung in vollem Umfang angenommen werden kann. Behinderten Menschen muß uneingeschränkt eine echte Möglichkeit geboten werden, Nutzen aus der neuen Europäischen Beschäftigungsstrategie zu ziehen. Die Europäische Kommission wird bei ihrer Arbeit im Umfeld der Beschäftigungspolitischen Leitlinien diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit widmen.

1. EINFÜHRUNG

Das vorliegende Arbeitspapier soll dazu dienen, unter Berücksichtigung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Analyse einiger Kernpunkte der Nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten für 1998 Grundsatzfragen einer Strategie im Bereich Behinderung und Beschäftigung zu erörtern. Damit wird ein zweifaches Ziel verfolgt:

- es soll ein Rahmen für entsprechende Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgezeigt werden, damit diese die Ziele ihrer Beschäftigungsstrategien verwirklichen können, einschließlich der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen;
- man will auf einige der Problemstellungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Behinderten aufmerksam machen, der die Europäische Kommission bei ihrer Arbeit im Umfeld der Beschäftigungspolitischen Leitlinien besondere Aufmerksamkeit zu widmen gedenkt.

Zwar liegt der Schwerpunkt in erster Linie auf Maßnahmen, die bisher immer mit Arbeitsmarktfragen im Zusammenhang standen, man will sich aber auch mit anderen Problemen befassen wie Sozialschutz, Bildung und neuen Technologien, die sich auf die Stellung von Behinderten auf dem Arbeitsmarkt entscheidend auswirken.

Dem Arbeitspapier liegen die Prinzipien der Chancengleichheit zugrunde, die für die Debatte über die Neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft in der Behindertenthematik maßgeblich waren; diese Strategie ist in der Mitteilung der Kommission vom 30. Juli 1996 zur Chancengleichheit für behinderte Menschen und in der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Chancengleichheit für Behinderte niedergelegt. Sie spiegelt Grundkonzepte wider, auf die die Europäische Union und die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, und die bei der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie weiter zum Tragen kommen sollten.

Eine frühere Fassung des vorliegenden Dokuments wurde am 28. Februar 1998 auf einer Sitzung mit für die Behindertenpolitik auf nationaler Ebene zuständigen Beamten (der Gruppe hochrangiger Vertreter der Mitgliedstaaten) und am 5. März 1998 auf einer Sitzung des Ausschusses für Beschäftigung und Arbeitsmarkt erörtert, wobei der Text großen Anklang fand. Anschließend haben einige Mitgliedstaaten schriftliche Anmerkungen eingereicht. Bei der vorliegenden Mitteilung werden diese Anmerkungen berücksichtigt, wie auch die Schlußfolgerungen informeller Diskussionen mit Beamten aus Mitgliedstaaten sowie mit Behindertenorganisationen und Sachverständigen.

2. DIE BESCHÄFTIGUNGSSITUATION VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

2.1 Die Dimension des Problems

Es bereitet besondere Schwierigkeiten, statistische Angaben zu beschaffen, anhand derer sich ein klares Bild der Situation von Behinderten auf dem Arbeitsmarkt gewinnen ließe. Dies liegt zum Teil daran, daß die meisten Mitgliedstaaten keine regelmäßigen oder in sich schlüssigen

Erhebungen zur Beschäftigungssituation von Behinderten durchführen. Ein Vergleich auf EU-Ebene wird dadurch weiter erschwert, daß jeder Mitgliedstaat die Behindertenpopulation nach eigenen Maßstäben definiert.

Da Definitionen von Behinderungen und statistische Angaben über Behinderte nicht standardisiert sind, kann man die Beschäftigungssituation dieser Gruppe von vornherein nur in Umrissen erfassen, trotzdem erhält man eine Vorstellung davon, mit welchen beträchtlichen Problemen die Mitgliedstaaten hier konfrontiert sind.

Während die Gesamterwerbstätigenquote der Erwerbsfähigen in der EU im Durchschnitt 60 % beträgt, so geht aus den, wenn auch begrenzten, Daten aus den Nationalen Aktionsplänen hervor, daß die Erwerbstätigenquote von Behinderten erheblich niedriger ist.

Bei einer Betrachtung der Nationalen Aktionspläne für 1998 stellt sich heraus, daß nur die Nationale Arbeitskräfteerhebung des Vereinigten Königreichs ein Modul über Behinderungen enthält, sodaß die britischen Behörden in der Lage sind, mit den letzten Entwicklungen der Situation von Behinderten auf dem Arbeitsmarkt Schritt zu halten. Laut der letzten Arbeitskräfteerhebung sind 4,5 Millionen Behinderte im erwerbsfähigen Alter, was 10 % aller Personen im Erwerbsalter ausmacht. 1,8 Millionen Behinderte sind erwerbstätig und 250 000 arbeitslos gemeldet. Die Erwerbstätigenquote von Behinderten beträgt 40 % und liegt damit erheblich unter der der übrigen Bevölkerung (70 %), während die Arbeitslosenquote (13,3 %) weitaus höher ist als die der restlichen Bevölkerung (6,6 %).

In anderen Mitgliedstaaten wurden Daten im allgemeinen im Rahmen einer landesweiten Erhebung gesammelt. Der Bericht Dänemarks führt an, daß laut der Erhebung des Dänischen Instituts für Sozialforschung in den neunziger Jahren 200 000 bis 300 000 Berufstätige sich als behindert oder chronisch krank bezeichneten. Bei dieser Gruppe lag die Erwerbstätigenquote 20-30 % unter der von Menschen ohne Behinderungen.

Ein wichtiger, von mehreren Mitgliedstaaten hervorgehobener Punkt ist die höhere Wahrscheinlichkeit, daß Behinderte arbeitslos werden und für einen längeren Zeitraum bleiben. Aus italienischen Angaben geht hervor, daß nur 6 % der beschäftigungslosen Behinderten innerhalb eines Jahres wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren.

Zahlenangaben aus Spanien belegen, daß die meisten berufstätigen Behinderten eine schlechtbezahlte Arbeit verrichten. Laut schwedischen Daten gehen nur 50 % der erwerbstätigen Behinderten einer Tätigkeit nach, die ihren Lebensunterhalt sichert (im Vergleich zu 72 % der Bevölkerung insgesamt). Der belgische Bericht merkt an, daß die Bezahlung von in beschützenden Werkstätten beschäftigten Behinderten unter dem garantierten Mindestlohn liegt.

Diese Einzelangaben stimmen mit den Ergebnissen der Europäischen Haushaltspanel-Erhebung überein, die auch den Punkt enthielt, ob die Befragten im täglichen Leben durch chronische körperliche oder psychische Beschwerden "beeinträchtigt" waren.

Zwar war die in der Erhebung erfaßte Gruppe verhältnismäßig klein (60 000 Haushalte) und sie kann angesichts der Tatsache, daß sie die Beeinträchtigung selbst definiert hat, nicht in vollem Umfang mit der Standardpopulation behinderter Menschen gleichgesetzt werden, aber trotzdem

stellt diese Erhebung eine erste Datenquelle über Behinderte für die gesamte Union dar. Sie liefert eine Reihe von Indikatoren für die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen.

17 % der an der Erhebung Beteiligten sagten aus, daß sie im täglichen Leben "beeinträchtigt" oder "stark beeinträchtigt" waren.

Die Erwerbstätigenquote der Personen mit "starker Beeinträchtigung" war nicht einmal halb so hoch wie die von Personen ohne gesundheitliche Probleme. Bei einer Aufschlüsselung nach Geschlecht, wie bei den Erwerbstätigen insgesamt, zeigt sich, daß die Erwerbstätigenquote für behinderte Männer leicht über der für behinderte Frauen liegt. Die Quote für Behinderte ist im allgemeinen in den Mitgliedstaaten höher, in denen das Beschäftigungsniveau insgesamt hoch ist, was darauf hindeutet, daß ein hohes Beschäftigungsniveau die Voraussetzung dafür ist, die Erwerbsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Bestimmte Altersgruppen sind besonders stark von Behinderungen betroffen, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, daß die meisten Behinderten sich ihre gesundheitliche Beeinträchtigung während ihres Arbeitslebens zuziehen. Daher ist die Erwerbstätigenquote von Personen zwischen 50 und 64 Jahren erheblich niedriger als die von jüngeren Menschen.

Im Vergleich zu Personen "ohne Beeinträchtigung" waren 1994 in der Union Männer und Frauen "mit starker Beeinträchtigung" in den Sektoren Landwirtschaft und Bauwesen überproportional stark vertreten, in geringerem Ausmaß auch in den Bereichen Gesundheitswesen sowie persönliche und sonstige Dienstleistungen. Hingegen war ihr Anteil in der verarbeitenden Industrie unverhältnismäßig niedrig und noch geringer in den Bereichen Handel, Dienstleistungen für Unternehmen, Finanzen und Bildungswesen. In den Berufen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen sind mehr Männer und Frauen mit starker und teilweiser Beeinträchtigung beschäftigt als Personen ohne Beeinträchtigung.

Die niedrige Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen sollte vor dem Hintergrund des allgemeinen Anstiegs der Zahl der Bezieher von Leistungen für Behinderte in der Union gesehen werden. Dieser läßt darauf schließen, daß Behinderte zunehmend aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden. In den meisten Mitgliedstaaten ist es in den letzten beiden Jahrzehnten zu einem bemerkenswerten Anstieg der Zahl der Leistungsbezieher gekommen. Laut der Europäischen Arbeitskräfteerhebung von 1994 geben insgesamt 50 % der Nichterwerbstätigen Verrentung und Behinderung als Grund für ihre Nichterwerbstätigkeit an. 1993 stellten die Aufwendungen wegen Invalidität und Behinderungen sowie Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten den drittgrößten Posten der Sozialschutzausgaben in der EU dar, nach den Altersrenten und den Kosten für die Gesundheitsversorgung und noch vor den Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Sie machen mehr als 10 % der Gesamtaufwendungen aus im Vergleich zu knapp unter 7 % für die Arbeitslosenunterstützung.

Entwicklungen im allgemeinen wirtschaftlichen Umfeld tragen noch zu diesem Anstieg bei:

- Der Abschwung führt dazu, daß mehr Anträge auf Unterstützungsleistungen gestellt und genehmigt werden. Wenn ein Mangel an Arbeitsplätzen herrscht und die Unternehmen Personal abbauen, haben behinderte Arbeitnehmer, die ihre Stelle verlieren, insbesondere die älteren,

kaum Aussichten, wieder eine Beschäftigung zu finden oder in einen anderen Beruf zu wechseln.

- Strukturelle Veränderungen im Arbeitsmarkt, die das Schwergewicht stärker auf intellektuelle Fähigkeiten, höhere Bildung und Anpassungsfähigkeit verlagern, können dazu führen, daß sich die Beschäftigungsaussichten für Menschen verschlechtern, die infolge einer gesundheitlichen Schädigung sowie ihrer niedrigen Bildung und begrenzten Fähigkeiten doppelt benachteiligt sind.

2.2 Die verschiedenartigen Auswirkungen des Wandels auf dem Arbeitsmarkt

Auch wenn über die Veränderung der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen verhältnismäßig wenig Daten vorliegen, kann man trotzdem durchaus davon ausgehen, daß der Unterschied zwischen der Behindertenarbeitslosenquote und der Quote für andere Arbeitnehmer sich in letzter Zeit noch vergrößert hat. Eine entsprechende Besorgnis wird in fast allen Nationalen Aktionsplänen deutlich; man gibt zu, daß Behinderte in der EU mit besonderen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Einige Mitgliedstaaten haben sich sogar darauf verpflichtet, "die hohe Arbeitslosenquote bei Behinderten zu verringern". Andere haben "die Verschlechterung der Beschäftigungssituation von Behinderten" oder "die Unterbeschäftigung behinderter Menschen" festgestellt.

Diese Aussagen werden durch Forschungsarbeiten aus jüngerer Zeit bestätigt, in denen hervorgehoben wird, daß – bedingt durch den konjunkturzyklischen wie auch den strukturellen Wandel der Wirtschaft – Behinderte offenbar vor allen anderen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und als letzte wieder eine Beschäftigung finden. Negative Auswirkungen auf Personen, die bereits durch Veränderungen im heutigen Arbeitsmarkt benachteiligt sind, werden durch eine Behinderung anscheinend noch verstärkt. Einige entscheidende Merkmale des Arbeitsmarktwandels müssen sorgfältig betrachtet werden.

Die Umstellung der Wirtschaft von Grundstoffherstellung, Verarbeitung und Güterproduktion auf Dienstleistungen und inzwischen in zunehmendem Maße auf wissensbasierte Aktivitäten hat auf Arbeitnehmer mit Behinderungen beträchtliche Auswirkungen gehabt.

Herkömmliche Programme für die Beschäftigung von Behinderten wurden während der Umstrukturierung der europäischen Industrie in der Nachkriegszeit konzipiert und beruhten hauptsächlich auf der Idee der Massenproduktion. Unter diesen Umständen lag das Schwergewicht darauf, Behinderten Stellen als angelernte und ungelernete Arbeitskräfte in der verarbeitenden Industrie zu verschaffen. Dies tritt in beschützenden Werkstätten noch deutlicher zu Tage. Die oben erwähnte ECHP-Erhebung bestätigt, daß Behinderte überwiegend auf Arbeitsplätzen für Ungelernte und Angelernte und sonstigen Stellen mit niedriger Qualifikation anzutreffen sind. Die derzeitige Verschiebung von der verarbeitenden Industrie zum Dienstleistungsbereich, die Nachfrage nach hohen Qualifikationen und das Tempo des technologischen Wandels – alle diese Faktoren haben kritische Auswirkungen auf die Gestaltung von Ausbildungsprogrammen, mit denen Behinderte in die Lage versetzt werden sollen, auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft passende Stellen zu finden.

Die Qualifikationslücke, das heißt die strukturelle Fehlanpassung der angebotenen an die auf dem Arbeitsmarkt verlangten Fähigkeiten, ist als einer der Schlüsselfaktoren ausgemacht worden, der die Möglichkeiten beeinträchtigt, Zugang zu Arbeitsplätzen zu gewinnen und diese auch zu behalten. Die Schwierigkeiten für Menschen mit Behinderungen sind angesichts der Tatsache um so größer, daß sie früher überwiegend für Arbeitsplätze ausgebildet wurden, die heutzutage am schnellsten abgebaut werden, und daß es sich bei Behinderten um eine äußerst heterogene Zielgruppe handelt – sie umfaßt insbesondere Menschen mit Lernschwierigkeiten. Für eine Verbesserung der Situation sind wirksame Reformen von Strategien der allgemeinen und beruflichen Bildung für Behinderte von zentraler Bedeutung.

Die Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) betreffen Behinderte in erheblichem Maße. Zunächst hat die Tatsache, daß manuelle, routinemäßige und repetitive Arbeiten verschwinden, Auswirkungen verschiedenster Art auf Personen, deren Kenntnisse oder kognitive Fähigkeiten auf Tätigkeiten mit geringem Qualifikationsanspruch beschränkt sind. Es bestehen jedoch durchaus Möglichkeiten, daß neue Technologien zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Behinderten beitragen können. Informations- und Kommunikationstechnologien können den Behinderten die Mittel an die Hand geben, mit denen sie viele der materiellen und psychologischen Barrieren überwinden können, mit denen sie sich konfrontiert sehen, und somit dazu beitragen, daß sich die Behinderten nicht nur am Erwerbsleben, sondern am gesellschaftlichen Leben insgesamt stärker beteiligen. So kann man zum Beispiel die Technologien dafür einsetzen, um mit Hilfe von Telearbeit oder computergestützter Arbeit eine flexiblere Arbeitsumgebung zu schaffen, die den Fertigkeiten und der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern verschiedener Art eher entgegenkommt. Eine verbesserte, technologiegestützte Kommunikation kann auch eine wichtige Rolle bei der Eingliederung von Behinderten in eine normale Arbeitsumwelt und bei der Vermittlung des Zugangs zu Ausbildungsmaßnahmen, Qualifikationen und dem Erwerb von Kenntnissen spielen. Technologien können und sollten dafür genutzt werden, neue Arbeitsverfahren einzuführen und neue Arbeitsbereiche zu erschließen, von denen Behinderte bisher ausgeschlossen worden sind.

Man muß sich noch mit weiteren Aspekten des Wandels auf dem Arbeitsmarkt befassen. Bei der Arbeitsorganisation kristallisiert sich eine Umstellung heraus, und zwar von festen Produktionssystemen zu einem flexiblen Prozeß organisatorischer Entwicklung. Diese neue Entwicklung ist gleichzeitig eine Herausforderung und eine Chance, was Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen betrifft. Für Behinderte ist von besonderer Bedeutung, daß die Teilzeitarbeit sich ausbreitet und daß immer mehr Kurzzeitverträge und Gelegenheitsarbeiten angeboten werden. Bei Sozialfürsorgeleistungen müssen die Bedürfnisse des einzelnen stärker berücksichtigt werden, damit flexible Arbeitszeiten möglich werden. So muß sich z. B. die häusliche Betreuung von Schwerbehinderten nach den Arbeitsmöglichkeiten des einzelnen Behinderten richten. Daß Gelegenheitsarbeiten immer häufiger werden, läuft darauf hinaus, daß der herkömmliche Kündigungsschutz für Behinderte an Wirksamkeit verliert. Der Kündigungsschutz hängt nämlich von einer Mindestdauer ständiger Beschäftigung durch ein und denselben Arbeitgeber ab. Daß immer mehr Arbeit von Verleihagenturen und im Rahmen von kurzfristigen Zeitarbeitsverträgen angeboten wird, kann sich durchaus positiv auswirken, da Behinderten neue Möglichkeiten einer Arbeitserfahrung angeboten werden, es kann aber auch dazu führen, daß die Verantwortung der Arbeitgeber gegenüber dieser besonderen Beschäftigtengruppe an Bedeutung verliert.

Ein weiteres wichtiges Merkmal ist der Wandel der Bevölkerungsstruktur in der EU. Das Verhältnis Erwerbstätige/Nichterwerbstätige wird in den meisten Mitgliedstaaten ungünstiger, was zu einer gewissen Besorgnis über die finanzielle Belastung führt, die den wirtschaftlich Aktiven aufgebürdet wird. In einer Zeit, in der die geburtenstarken Jahrgänge das mittlere Lebensalter erreichen, wird in den Industrieländern ein Arbeitskräftemangel prognostiziert, wodurch Maßnahmen zur Mobilisierung nicht voll ausgeschöpfter Humanressourcen Dringlichkeit erhalten. Wie in dem Bericht über die demographische Lage 1997¹ angeführt, setzt das zweifache Ziel Abbau der Arbeitslosigkeit und Sicherstellung finanziell ausgewogener Sozialschutzsysteme Rahmenbedingungen voraus, unter denen die Beteiligung potentieller Arbeitskräfte am Erwerbsleben angeregt und erweitert wird. Das Gebot der Stunde heißt eindeutig, daß man sich näher mit der Arbeitsumgebung auseinandersetzen muß, damit es gar nicht erst zu Behinderungen kommt, damit Arbeitsplätze erhalten werden können und damit das Umfeld an die Bedürfnisse behinderter Erwerbstätiger angepaßt werden kann.

3. DIE BESCHÄFTIGUNGSPROBLEMATIK ALS HERAUSFORDERUNG: DER NEUE ANSATZ DER EUROPÄISCHEN UNION

Angesichts dieser Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und einer Langzeitarbeitslosigkeit, die anscheinend nicht in den Griff zu bekommen ist, sehen sich die Mitgliedstaaten immer stärker gezwungen, ihre Beschäftigungspolitik vollkommen zu überdenken. Sie müssen sich neue Ziele vorgeben, ihre Verfahren anpassen, ihre Rechtsvorschriften und Regelwerke aktualisieren und, was am wichtigsten ist, gemeinsam auf dem Weg des Wandels schnell voranschreiten.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich in Amsterdam darauf, daß es sich bei der Beschäftigung um eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse handelt und daß die Europäische Union bei der Koordinierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen aktiv und gezielt die Führungsrolle übernehmen sollte.

Auf dem Beschäftigungsgipfel wurde eine neue EU-Strategie festgelegt, mit deren Hilfe ein Umfeld geschaffen werden soll, das Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung stimuliert:

- Das Problem der Qualifikationslücke will man dadurch angehen, daß die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung modernisiert werden, daß man alle Arbeitnehmer in die Lage versetzt, neue Berufsmöglichkeiten zu nutzen und daß ein Komplex von Anreizen geschaffen wird.
- Es soll ein neuer Unternehmergeist entwickelt werden, der dazu verhilft, Arbeitsplätze zu schaffen und die Wirtschaft zum Blühen zu bringen

¹ KOM(97)361 endg.

- Unternehmen und Arbeitnehmer sollen dazu gebracht werden, sich auf der Grundlage eines neuen Gleichgewichts von Flexibilität und Sicherheit auf die Veränderungen im Marktgeschehen einzustellen.
- Man will Rahmenbedingungen schaffen, unter denen alle Menschen, insbesondere Frauen und Behinderte, gleichberechtigt und mit gleicher Verantwortung tätig werden können, um die langfristige Wachstumsfähigkeit unserer Wirtschaft voll zu entwickeln.

Zu dieser Strategie gehört ein bedeutsames neues Engagement für die Unterstützung von Arbeitslosen. Die Mitgliedstaaten haben sich darauf geeinigt, erstens Jugendlichen Ausbildungsmaßnahmen und Berufserfahrung zu ermöglichen, ehe sie 6 Monate lang arbeitslos sind, und zweitens Erwachsene auf vergleichbare Weise zu unterstützen, bevor die Arbeitslosigkeit ein Jahr andauert hat. Eine dritte wichtige Verpflichtung ist, mindestens 20 % der Arbeitslosen Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit anzubieten.

Die Beschäftigungsstrategie, die stark auf vorbeugende Maßnahmen und frühzeitiges, aktives Eingreifen ausgerichtet ist, hat große Bedeutung für Menschen, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind, ihre Stelle zu verlieren, und die, wenn sie einmal arbeitslos sind, dies höchstwahrscheinlich für längere Zeit bleiben werden. Dies gilt wohl für Behinderte noch mehr als für alle anderen Arbeitnehmer, da sich in allen Mitgliedstaaten die zeitlich unbegrenzte Gewährung von Renten oder Unterstützungsleistungen zunehmend als eine Sackgasse erweist. Viele Menschen, die in ein Einkommenssicherungssystem übernommen werden, kehren nie wieder in die Welt der Arbeit zurück. Sie sind in einem Zustand der Abhängigkeit gefangen, auch wenn ihre Arbeitsfähigkeit und Motivation und die Arbeitsmarktbedingungen sich im Laufe der Zeit möglicherweise erheblich verändern. Nur sehr wenige Rehabilitations- oder Beschäftigungsprojekte sind für Personen gedacht, die auf Dauer von einem Einkommenssicherungssystem unterstützt werden.

Die neue Strategie verhilft den Menschen dazu, beschäftigungsfähig zu werden, und sie brauchen sich nicht als arbeitsunfähig zu bezeichnen, um überhaupt Unterstützungsleistungen zu erhalten. Ein Ansatz, bei dem es darum geht, den Menschen die für eine Erwerbstätigkeit angemessenen Fähigkeiten zu vermitteln, die Arbeitsumgebung anzupassen, die Arbeitsaufgaben so umzugestalten, daß sie von Personen mit unterschiedlichen Fähigkeiten durchgeführt werden können, die Nachfrage nach derartigen Arbeitnehmern zu steigern und angemessene Unterstützungsleistungen anzubieten, ist der beste Weg zur Förderung der Beschäftigung von Behinderten. Die Kosten für wirksame Maßnahmen zur Vorbeugung und Arbeitsplatzzerhaltung liegen erheblich unter den langfristigen Kosten der sozialen Abhängigkeit. Mit Hilfe neuer Technologien ist es in zunehmendem Maße möglich, Produktionsprozesse und Dienstleistungen so umzuorganisieren, daß dem Grundsatz der Chancengleichheit entsprochen werden kann.

Die Mitgliedstaaten haben in den Nationalen Aktionsplänen das Problem der Beschäftigung von Behinderten auf unterschiedliche Weise in Angriff genommen; hieraus ergeben sich Beispiele für bewährte Verfahren und die Möglichkeit eines "Benchmarking"-Verfahrens.

4. STRATEGISCHE REAKTIONEN

4.1 Ein gemeinsames Anliegen

Betrachtet man die Nationalen Aktionspläne, so wird deutlich, daß das Thema Behinderung in fast allen Mitgliedstaaten auf der politischen Tagesordnung steht. Es läßt sich feststellen, daß sehr viel unternommen wird und daß die Bereitschaft besteht, nach neuen Wegen zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei Behinderten zu suchen und sie auch zu beschreiten. Generell haben sich die Mitgliedstaaten eindeutig dafür engagiert, das Beschäftigungsniveau von Behinderten anzuheben, indem sie an die Stelle des Konzepts der Unterstützung den Gedanken der Arbeitssuche setzen und verschiedene Hindernisse beseitigen, die deren uneingeschränkter Erwerbsbeteiligung entgegenstehen.

Die vorhandenen Informationen legen den Schluß nahe, daß das Beschäftigungspotential von Behinderten nicht voll genutzt wird. Diese Einsicht reicht schon aus, um den Politikwechsel in einer Reihe von Mitgliedstaaten zu rechtfertigen. In den meisten ist es zu einer Überprüfung der Strategien und Prioritäten gekommen. Angesichts der Größenordnung des Anliegens und der erforderlichen Anstrengungen müssen Maßnahmen in diesem Bereich jedoch zunehmend überdacht werden.

Nun sind sich die Mitgliedstaaten zwar einig in dem Bestreben, die Beschäftigungssituation von Behinderten zu verbessern, sie entwickeln in ihren Nationalen Aktionsplänen jedoch verschiedenartige strategische Vorstellungen. Diese sind natürlich geprägt von den Unterschieden bei der derzeitigen Wirtschaftslage und der Arbeitsmarktstruktur der betreffenden Länder sowie von den Besonderheiten des jeweiligen Arbeitsmarkts.

4.2 Die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen verbessern

Verbesserung der Qualifikationen von Behinderten

Viele Mitgliedstaaten gaben in ihren Plänen an, daß die Verbesserung der Qualifikationen von Behinderten Vorrang haben muß. Einige haben sich darauf verpflichtet, Behinderte als eine der Zielgruppen mit höchster Priorität im Rahmen der Leitlinien einzustufen.

In dem Bericht des Vereinigten Königreichs wird erwähnt, daß arbeitslosen Behinderten, die eine "Jobseeker's Allowance (Zulage für Arbeitsuchende)" erhalten, frühzeitig ein Anspruch auf Regelleistungen im Rahmen des "New Deal" sowohl für Jugendliche im Alter von 18-24 Jahren als auch für erwachsene Langzeitarbeitslose gewährt wird.

Über die Bildungsabschlüsse von Behinderten liegen nur fragmentarische Angaben vor. Aus Schweden wird gemeldet, daß die schulische Grundbildung von Behinderten unzulänglich ist. Diese Auffassung wird in dem französischen Bericht bestätigt, in dem es heißt, daß 52 % der arbeitslosen Behinderten nicht einmal eine Grundbildung aufzuweisen haben.

Alle Mitgliedstaaten sind sich darin einig, daß die Verbesserung der Kenntnisse und Qualifikationen von großer Bedeutung ist. Es gilt sicherzustellen, daß Behinderten der Zugang zu Regeleinrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung gewährt wird. Die auf gesetzlicher

Grundlage erfolgende Einrichtung der National Disability Authority (Behörde für Behindertenfragen) in Irland, die an die Stelle des National Rehabilitation Board (Rehabilitationsausschusses) treten soll, wirkt sich in der Form aus, daß die Ausbildungs- und Beschäftigungsdienste des National Rehabilitation Board für Behinderte in das Department of Enterprise, Trade and Employment (Ministerium für Wirtschaft, Handel und Beschäftigung) eingegliedert werden.

Von entscheidender Bedeutung für Behinderte ist der Rang, den die Mitgliedstaaten den Bemühungen zumessen, den Übergang von der Schule ins Arbeitsleben zu erleichtern und auch die Qualität der Schulsysteme zu verbessern sowie den Jugendlichen arbeitsplatzbezogene Qualifikationen zu vermitteln.

Bildung ist die Grundlage für Beschäftigungsfähigkeit und lebenslanges Lernen. In Italien arbeiten die Selbstverwaltungskörperschaften mit den Schulen zusammen, um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch entsprechende Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen vorzubereiten. Schweden hat, um die Beschäftigungsfähigkeit von Behinderten zu verbessern, dafür gesorgt, daß diese ihre schulische Grundbildung ergänzen können und über eine arbeitsmarktbezogene Ausbildung Zugang zur Hochschulbildung haben.

Weg von passiven hin zu aktiven Maßnahmen

Einige Mitgliedstaaten haben sich ausführlich mit der Tatsache auseinandergesetzt, daß zahlreiche Behinderte vollkommen vom Arbeitsmarkt verschwunden sind und stark von behinderungsbezogenen Leistungen abhängen. In dem Bericht des Vereinigten Königreichs heißt es dazu: "Eine große und noch wachsende Zahl von Menschen haben jeden Kontakt mit dem Arbeitsmarkt verloren und sind vollständig von staatlichen Unterstützungsleistungen abhängig. Über 1,75 Millionen Personen, hauptsächlich Männer, sind nicht erwerbstätig und müssen ihren Unterhalt mit Leistungen wegen Arbeitsunfähigkeit oder chronischer Krankheit bestreiten. Die Zahl dieser Personen hat sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt".

In dem finnischen Bericht wird als eines der vorrangigen Ziele angegeben, daß man "die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt (verhindern) und die Ausgaben für die soziale Sicherheit verringern (will)". Auch in dem niederländischen Bericht verfolgt man dasselbe Ziel und bekundet die Absicht, "die große Anzahl von Personen, die behinderungsbezogene Leistungen beantragen, dadurch zu verringern, daß man mit Hilfe von Wiedereingliederungsmaßnahmen und einer Beseitigung der Hindernisse, die einer vollen Erwerbsbeteiligung entgegenstehen, einen größeren Anteil dieser Personen auf den Arbeitsmarkt bringt". Der irische Bericht hält ebenfalls fest, daß "Behinderte finanziell möglicherweise sehr stark von dem System der sozialen Sicherheit abhängig gewesen sind". In Spanien hat man festgestellt, daß ein hoher Anteil der erwerbsfähigen Behinderten nicht erwerbstätig ist, was insbesondere für ältere Menschen und Frauen gilt.

Sowohl aus Forschungen als auch aus zahlreichen Einzelbeobachtungen geht hervor, daß viele Bezieher von Leistungen für Behinderte durchaus arbeiten wollen und daß sie mit entsprechender Unterstützung in der Lage sind, eine Tätigkeit in einer normalen Arbeitsumgebung auszuüben. Einige Mitgliedstaaten sind dabei, Anreize zur erneuten Arbeitsaufnahme für Behinderte zu schaffen. Die zuständigen britischen Stellen haben angekündigt, daß im Oktober 1998 bei den

Regelungen für Unterstützungsleistungen einige Änderungen eingeführt werden. So soll es Beziehern von Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Schwerbeschädigtengeld, die seit mehr als 28 Wochen nicht in der Lage gewesen sind, zu arbeiten, ermöglicht werden, eine Arbeit anzunehmen, wobei sie davon ausgehen können, daß sie ihre Leistungen wieder in voller Höhe beziehen, wenn das Arbeitsverhältnis weniger als ein Jahr dauert. Es ist geplant, innovatorische Vorhaben zu finanzieren, die neuen Möglichkeiten zur Unterstützung arbeitswilliger Menschen nachgehen sollen. Organisationen aus dem öffentlichen und privaten sowie dem dritten Sektor sind aufgefordert worden, phantasievolle und kreative neuartige Ideen vorzubringen, wie man Behinderten zu einer Anstellung auf Dauer verhelfen könnte.

Wird eine behinderungsbezogene Leistung gewährt, so bedeutet dies häufig einen unvermittelten Übergang von 100 %iger Arbeitsfähigkeit zu völliger Untätigkeit. Ein solcher plötzlicher Übergang läßt sich nur schlecht mit der normalen Entwicklung menschlicher Interessen und Fähigkeiten vereinbaren. Viele Betroffene würden möglicherweise einen allmählichen Übergang in ein Arbeitsverhältnis vorziehen, dies erweist sich aber angesichts der Gepflogenheiten der Arbeitgeber und des Systems der Gewährung von Leistungsansprüchen als schwierig. Finnland gedenkt, sich mit diesem wichtigen Phänomen, das eine Arbeitsaufnahme als nicht lohnend erscheinen läßt, auseinanderzusetzen. Nicht nur betreibt die finnische Regierung eine Änderung der für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und wegen einer Behinderung geltenden Rechtsvorschriften, wobei es erschwert wird, sich aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen, um von derartigen Leistungen zu leben; sie arbeitet auch Vorschriften aus, die Behinderten ermöglichen werden, für einen bestimmten Zeitraum auf ihre Leistungen zu verzichten, um sich im Berufsleben zu erproben. Während dieser Zeit sollen sie als Anreiz eine Beihilfe erhalten.

Spanien ist bereit, die Fähigkeiten von Behinderten u. a. dadurch zu fördern, daß man etwa 5 000 Invalidenrentenbeziehern Hilfe bei der Umschulung und der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt anbietet. Auf derselben Linie gedenkt Dänemark sein Frührentensystem mit dem Ziel zu reformieren, eine umfassendere Bewertung der Arbeitsmarkteignung der Rentner einzuführen. Im Zuge dieser Reform hofft man bis zum Jahre 2005 30 000-40 000 Arbeitsplätze zu schaffen, für die spezielle flexible Bedingungen gelten ("Flexijobs"). Bei diesen Flexijobs handelt es sich um Dauerarbeitsplätze im privaten wie auch öffentlichen Sektor für Personen mit dauerhaft eingeschränkter Arbeitsfähigkeit. Ihre Unterstützung in der Form staatlicher Beihilfen ist Teil des Mindestlohns. Die Höhe hängt davon ab, wie stark die Arbeitsfähigkeit des Betroffenen vermindert ist.

Der Schwerpunkt liegt jetzt auf Überprüfungen und Rehabilitation. Sämtliche Mitgliedstaaten haben ein breites Spektrum aktiver Maßnahmen für die Zielgruppe Behinderte entwickelt. Dazu gehören Rehabilitations-, Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen, Beschäftigungsbeihilfen, Entschädigungen für verringerte Arbeitsfähigkeit sowie Erstattung der Kosten für eine Anpassung von Arbeitsplätzen, und außerdem Projekte zur Arbeitsplatzschaffung vor Ort. Im Mittelpunkt stehen heute die Entwicklung von Standards und Ausbildungsmaßnahmen hoher Qualität, die Verbesserung der Qualifikation von Ausbildern, Berufsberatern und sonstigen Fachkräften sowie die Förderung echter Partnerschaften von Hochschuleinrichtungen, speziellen Zentren und örtlichen Arbeitgebern. Hier lassen sich zwei Beispiele aus Spanien und Deutschland anführen, bei denen es darum geht, Eingliederungsdienste einzurichten, die arbeitslosen Behinderten Stellen vermitteln und sie anschließend betreuen sollen.

Derzeit werden in Schweden Vorkehrungen getroffen, mit denen die Koordinierung der Interventionen beim Übergang von der Schule ins Arbeitsleben wirksam gewährleistet werden soll. Dazu gehört, daß man behinderten Schulabgängern eine entsprechende Unterstützungsleistung gewährt, um zu verhindern, daß sie vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Dies findet im Rahmen des Ausbildungsprojekts für Jugendliche statt, dessen Zielgruppe junge Menschen unter 25 sind. Den Teilnehmern soll eine Berufserfahrung von sechs Monaten auf einem Gebiet ihrer Wahl vermittelt werden, wobei unter gewissen Umständen die Möglichkeit einer Verlängerung um sechs Monate besteht. Den Teilnehmern wird von der Sozialversicherung eine Beihilfe gezahlt, die der Beihilfe für von der Arbeitsverwaltung organisierte Ausbildungsmaßnahmen entspricht, die sich wiederum nach der Arbeitslosenunterstützung richtet, die sie ansonsten beziehen würden. Bei Inanspruchnahme spezieller Regelungen können Behinderte an dem Projekt zur Ausbildung Jugendlicher teilnehmen, bis sie das 26. Lebensjahr erreichen. Für eine Teilnahme an dem Vorhaben ist es nicht erforderlich, für einen bestimmten Zeitraum arbeitslos gewesen zu sein. Die Regelungen für Ausbildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung wurden an die besonderen Bedürfnisse behinderter Jugendlicher angepaßt.

Ein derartiges Vorgehen ist eine unüberhörbare Forderung, öffentliche Ausgaben für die Beschäftigungspolitik auf Aktivierungs- und Vorbeugungsmaßnahmen auszurichten. Trotz der weit verbreiteten Absicht, das Schwergewicht von der passiven Einkommenssicherung auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zu verlagern, sind derartige Maßnahmen in den meisten Mitgliedstaaten immer noch nicht wirklich über die Phase der Politikformulierung hinausgegangen. Nur in Schweden haben die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Behinderte im Durchschnitt bei über 0,7 % des BIP gelegen (in der ersten Hälfte der neunziger Jahre), während sie in Dänemark etwa 0,5 % und in Deutschland 0,3 % ausmachten. In den übrigen Unionsländern überschritten die Ausgaben nur in Finnland 0,1 % des BIP.

4.3 Angemessene Arbeitsplätze für Behinderte schaffen

In den Mitgliedstaaten ist man zu der Auffassung gekommen, daß die Schaffung behindertenfreundlicher Arbeitsplätze erleichtert werden muß. Zu diesem Zweck reformieren einige Mitgliedstaaten derzeit das Steuerrecht, oder sie führen steuerliche Anreize für Behinderte ein, die eine Existenz gründen wollen. In Deutschland werden die verschiedenartigsten Dienst- und Unterstützungsleistungen für Behinderte angeboten, z. B. technische Hilfen, Unterstützung beim Transport zum Arbeitsplatz, Hilfe bei der Einrichtung einer behindertengerechten Wohnung oder bei der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit; diese Leistungen stehen nicht nur abhängig Beschäftigten zur Verfügung, sondern auch Selbständigen und Personen, die sich selbständig machen wollen.

In den meisten Mitgliedstaaten der Union ist die Unterbringung in einer beschützenden Werkstatt die Arbeitsmarktmaßnahme, durch die die größte Zahl von Behinderten erfaßt wird. In der EU arbeiten etwa 380 000 Behinderte in mehreren Tausend Einrichtungen dieser Art. Man geht davon aus, daß eine beschützende Beschäftigung den Behinderten vorbehalten wird, denen der Zugang zum freien Arbeitsmarkt nicht möglich ist.

Um die beschützende Beschäftigung an den Arbeitsmarkt in seiner derzeitigen Form und an beschäftigungspolitische Entwicklungen anzupassen, hat man jedoch in den Mitgliedstaaten die verschiedenartigsten Vorkehrungen getroffen. Es wurden Schritte unternommen, um neue

Verbindungen zwischen beschützenden Werkstätten und auf dem Markt tätigen Unternehmen herzustellen. So richtet Spanien zum Beispiel derzeit "Enklaven" auf dem freien Arbeitsmarkt ein, um die beschützende Beschäftigung zu regulieren. Man bemüht sich darum, den Übergang behinderter Arbeitnehmer in den normalen Arbeitsmarkt zu fördern, und zwar mittels finanzieller Beihilfen und durch Unterstützungsleistungen, die zu einem solchen Übergang verhelfen sollen, sowie durch Neufestlegung der Rolle der beschützenden Beschäftigung bei der Ausbildung und der Förderung des Übergangs.

Auch der unterstützten Beschäftigung kommt eine Rolle zu. Bei einem Projekt dieser Art können häufig schwerbehinderte Menschen erfolgreich Seite an Seite mit nicht-behinderten Kollegen arbeiten. Dies kann sich auf die Haltung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und der Gesellschaft im allgemeinen auswirken. In einigen Mitgliedstaaten hat man diese Form der Beschäftigung erfolgreich erprobt. In Schweden erfahren Schwerstbehinderte bei der Arbeitssuche und bei der Bewahrung eines Arbeitsplatzes weitgehende Unterstützung durch einen Helfer. Zu den Pflichten des Helfers gehört es, die Qualifikationen und Wünsche des Arbeitssuchenden zu erfassen und passende Arbeitsplatzangebote ausfindig zu machen, wobei dann am Arbeitsplatz Hilfe bei der Einweisung und Ausbildung geleistet wird. Diese Maßnahmen sind in erster Linie für Personen mit seelischen und geistigen Behinderungen gedacht. Damit Behinderte ihnen angemessene Stellen finden können, sind eine Einzelfallbehandlung und eine auf die jeweilige Person zugeschnittene Vorgehensweise von entscheidender Bedeutung.

Angesichts des sich verändernden wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Umfelds und der Notwendigkeit eines beträchtlichen Beschäftigungswachstums in der EU bemüht man sich in vielen Mitgliedstaaten, Möglichkeiten neuer Beschäftigungsformen auszuloten. Dabei wird auch der sogenannte "Dritte Sektor" einbezogen, bei dem es um Arbeitsmöglichkeiten im Rahmen von (hauptsächlich örtlichen) gesellschaftlich nützlichen Aktivitäten im Dienstleistungsbereich geht, die im allgemeinen keine marktgebundenen Tätigkeiten verdrängen und sich nicht in direktem Wettbewerb mit Unternehmen des privaten Sektors befinden. Italien, das aktiv und mit fiskalischen Mitteln die Rolle von Genossenschaften bei der Eingliederung von Behinderten in den Arbeitsmarkt fördert, nimmt hier eine führende Stellung ein.

4.4 Die Arbeitsorganisation an die Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen anpassen

Gestaltung sichererer Arbeitsplätze

In der Europäischen Haushaltspanel-Erhebung von 1994 wurde hervorgehoben, daß die meisten Behinderten, die nicht erwerbstätig sind, sondern Unterstützungsleistungen beziehen, sich die Schädigung ihrer Gesundheit im Laufe ihres Arbeitslebens zugezogen haben. Wie bereits bemerkt, spielt die Tatsache, daß an eine Behinderung gebundene Leistungen heute leichter zu beziehen sind als früher, dabei eine Rolle, daß ältere Arbeitnehmer zum Ausscheiden aus dem Beruf veranlaßt werden. Etwa 10 Millionen Arbeitnehmer sind tatsächlich von Berufskrankheiten oder Arbeitsunfällen und Verletzungen am Arbeitsplatz betroffen. Erst vor kurzem ist jedoch die positive Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz ausdrücklich zu einem Anliegen von Strategien zur Beschäftigung von Behinderten geworden, und ebenfalls erst seit kurzem liegt das Schwergewicht auf der Arbeitsplatzzerhaltung und nicht so sehr ausschließlich auf Einstellungen.

In den Niederlanden sind Arbeitgeber seit 1994 verpflichtet, Risiken für Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden ihrer Beschäftigten zu erfassen und Maßnahmen zu ergreifen, um solche Gefahren zu beseitigen oder zu verringern. Arbeitgeber müssen sich auf einen Dienst für Arbeitsmedizin und Betriebssicherheit stützen, um ein Inventar an betrieblichen Gefährdungen zu erstellen. Durch das Gesetz von 1998 zur Wiedereingliederung behinderter Arbeitnehmer werden Arbeitgebern strengere finanzielle Verpflichtungen gegenüber den Arbeitnehmern auferlegt, die am Arbeitsplatz von einer Krankheit oder Behinderung betroffen werden, wohingegen Arbeitgeber, die bereits behinderte Arbeitnehmer einstellen, von dieser finanziellen Belastung ausgenommen werden. Damit will man erreichen, daß krankheitsbedingte Fehlzeiten verringert werden und daß man sich nicht letzten Endes auf Leistungen wegen einer Behinderung verläßt.

Die Nutzung neuer Technologien

Bei zahlreichen neuen Entwicklungen geht es um Fragen im Zusammenhang mit neuen Technologien. Zum Beispiel legt man in Portugal Wert darauf, Behinderten den Zugang zu IKT-Ausbildungsmaßnahmen zu sichern. Die durch die neuen Technologien ermöglichten technischen Hilfen gehören untrennbar zu diesem Ansatz. Viele Arbeitnehmer hängen von derartigen Hilfen ab, um ihren Arbeitsplatz behalten zu können. In Portugal, Dänemark, Schweden und Österreich wird die Verwendung von technischen Hilfen für Blinde bzw. Menschen mit Hörschäden gefördert.

Damit Behinderte auch in Zukunft arbeiten können, müssen sie unbedingt Zugang zur Informationsgesellschaft haben. In einigen Mitgliedstaaten wurden bereits Schritte unternommen, um die Umgestaltung von Geräten, Software, Informationsinhalten und Telekommunikationsdiensten zu betreiben, damit diese für Behinderte benutzerfreundlicher sind. In dem irischen Bericht heißt es, daß eine der vorrangigen Aktionen, um Behinderte wieder in das Erwerbsleben einzuschalten, darin besteht, "einen stärker strukturierten und mehr um Integration bemühten Ansatz zu entwickeln, um auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen einzugehen. Auch die Arbeitsplatzgestaltung und -technologie können von großer Bedeutung sein, um Behinderten den Zugang zur Beschäftigung zu sichern".

4.5 Die Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit setzen

In den Mitgliedstaaten setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß es nicht genügt, sich mit dem Thema Behinderung auseinanderzusetzen, indem man einfach Rechtsvorschriften, Strategien, Programme und Ressourcen aufbietet, um Behinderte "unterzubringen", und dies alles in der Annahme, daß das Problem auf der Ebene des Individuums angesiedelt ist.

Bei der Betrachtung der Nationalen Aktionspläne stellt sich ganz eindeutig heraus, daß zwei verschiedene Arten von Aktionen in Frage kommen. Einige Mitgliedstaaten ziehen es möglicherweise vor, Vorschriften gegen Diskriminierungen zugrunde zu legen, andere geben eher positiven Maßnahmen den Vorzug.

Vorschriften gegen Diskriminierungen

Daß derartige Vorschriften in das Recht mehrerer Mitgliedstaaten eingeführt worden sind, stellt wohl die bemerkenswerteste Entwicklung in der Behindertenpolitik in den letzten fünf Jahren dar.

Einige Mitgliedstaaten bezeichnen Vorurteile gegen Behinderte oder die Vorbehalte nichtbehinderter Menschen gegenüber den Fähigkeiten von Behinderten als Hindernisse, die deren Eintritt in den Arbeitsmarkt entgegenstehen. Es wird auch berichtet, daß Schwierigkeiten beim Zugang zu öffentlichen Gebäuden, zu Verkehrsmitteln und zum Arbeitsplatz die uneingeschränkte Beteiligung von Behinderten an gesellschaftlichen Leben und insbesondere am Erwerbsprozeß verhindern.

Das Konzept der Vorschriften gegen Diskriminierungen ist schon in einer Reihe von Mitgliedstaaten anerkannt und wird dort zur Zeit umgesetzt. Nach dem Disability Discrimination Act (Gesetz gegen die Diskriminierung von Behinderten) von 1995 prüfen die zuständigen Stellen im Vereinigten Königreich derzeit die Frage, in welchem Umfang die noch nicht behandelten Rechte auf Zugang zu Waren und Dienstleistungen durchgesetzt werden können, ob es angebracht ist, die Bestimmungen dieses Gesetzes auch auf kleine Unternehmen zu erweitern und welches Mandat einem Disability Rights Commission (Ausschuß für die Rechte Behinderter) erteilt werden sollte. In Irland arbeitet man Rechtsvorschriften zur Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt und in sonstigen Bereichen aus, um die Bemühungen um eine Beseitigung von Diskriminierungen auf eine geeignete Grundlage zu stellen. Die schwedische Regierung gedenkt einen Vorschlag vorzulegen, der ein Verbot der Diskriminierung von Behinderten vorsieht, und zwar sowohl von arbeitsuchenden als auch von beschäftigten. Zur Zeit wird in den Niederlanden ein Vorschlag für ein Gesetz für die Gleichbehandlung von Behinderten sowie chronisch Kranken ausgearbeitet. Die Vorschriften beziehen sich auf Anwerbung und Auswahl von Arbeitskräften sowie auf sportliche Aktivitäten und Zugang zu Gebäuden; außerdem wird Behinderten das gesetzliche Recht auf Gleichbehandlung zugesprochen.

Positive Maßnahmen

Maßnahmen zur bestätigenden Diskriminierung zugunsten von Behinderten sind in den meisten Mitgliedstaaten schon seit langem üblich. Eine der bedeutsamsten Maßnahmen der positiven Diskriminierung ist das Quotensystem; mit diesem wird eine Beschäftigung Behinderter mit Hilfe einer Verpflichtung zur Einstellung eines bestimmten Anteils an behinderten Arbeitnehmern angestrebt. Derartige Systeme existieren in der einen oder anderen Form in mehr als der Hälfte der 15 Mitgliedstaaten. In Deutschland sind alle Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, 6 % der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen und eine Ausgleichsabgabe zu zahlen, wenn sie diese Forderung nicht erfüllen. Diese Ausgleichsabgabe kann auch für Darlehen oder Zinszuschüsse für Schwerbehinderte verwendet werden, die ein Unternehmen gründen oder eine selbständige Tätigkeit weiterführen wollen. In Italien wird das Quotensystem zur Zeit umgestellt, wobei ein Anteil von 7 % in Unternehmen mit mindestens 15 Beschäftigten vorgesehen ist.

In einigen Mitgliedstaaten sind Überzeugungsmaßnahmen, denen man den Vorzug vor rechtlichen Verpflichtungen gibt, ein zentraler Bestandteil der Politik der positiven Diskriminierung. Freiwillige Aktionen werden durch Verhaltenskodizes und Sensibilisierungskampagnen gefördert. Im Vereinigten Königreich hat zum Beispiel das Unternehmen Littlewoods Home Shopping Group im Rahmen eines allgemeinen Programms zur Förderung der Chancengleichheit besondere Anstrengungen unternommen, um Menschen mit Behinderungen sowohl bei der Einstellungs- als auch bei der Verkaufsstrategie zu berücksichtigen. Dieses Engagement beruht auf der festen Überzeugung, daß vorbildliches Verhalten sich auszahlt.

5. SCHLUBFOLGERUNGEN

Durch die Veränderungen bei der Arbeitsmarktlage, durch die die schon besonders benachteiligten Behindertengruppen in eine noch schlechtere Situation gerieten, sowie die steigenden Kosten für passive wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen wurden neue Denkweisen stimuliert. In den meisten Mitgliedstaaten ist es zu einer Überprüfung der Strategien und Prioritäten gekommen. Angesichts der Größenordnung des Anliegens und der erforderlichen Anstrengungen müssen Maßnahmen in diesem Bereich zunehmend überdacht werden.

Zwar ist eine hohe Beschäftigungswachstumsrate eine Voraussetzung dafür, daß Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen in ausreichender Zahl verfügbar sind. Gleichzeitig muß man allerdings auch unbedingt angemessene Fähigkeiten vermitteln und entsprechende Arbeitsumgebungen schaffen, sodaß Behinderte in die Lage versetzt werden, ihr Potential auszuschöpfen und passende Arbeitsstellen zu finden und auch zu behalten. Da Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt mit zahlreichen Problemen und Hindernissen konfrontiert werden, muß die Aufgabe offenbar von mehreren Seiten aus angegangen werden.

Die gegenwärtige Gliederung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 in vier Schwerpunktbereiche hat sich als nützlicher, weitgefaßter Rahmen erwiesen, der für die Festlegung einer umfassenden Strategie zur Beschäftigung Behinderter geeignet ist.

Allerdings bestätigt die allgemeine Bewertung der Nationalen Aktionspläne wohl, daß die Mitgliedstaaten sich mit mehreren miteinander zusammenhängenden Aufgaben im Bereich der Beschäftigung von Behinderten noch näher befassen sollten, damit sie die Ziele ihrer Beschäftigungsstrategien verwirklichen können, einschließlich der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte, die als ein Schlüsselfaktor der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gilt. Zu diesen Aufgaben gehören:

1. Festlegung eindeutiger Zielsetzungen und -vorgaben

Es sollten eindeutige Zielsetzungen auf einzelstaatlicher Ebene festgelegt werden, die in den nächsten Jahren eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote von Behinderten vorsehen. Klare Vorgaben sollten auch gelten, was eine erhöhte Beteiligung von Behinderten an Programmen der allgemeinen und beruflichen Bildung auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene betrifft. Diese Programme müssen unbedingt so gestaltet und angepaßt werden, daß sie den unterschiedlichen Anforderungen von Behinderten entsprechen.

Bei den Zielvorgaben sollte man Art und Schweregrad der Behinderungen berücksichtigen.

2. Einbeziehung der Behinderungsproblematik in die übrigen Politikbereiche

Behinderte sollten gleichen Zugang zu Standarddiensten haben, deren Leistungen der gesamten Bevölkerung zugute kommen; dabei muß gleichzeitig feststehen, daß diese Leistungen so erbracht werden, daß die spezifischen Bedürfnisse von Behinderten anerkannt und berücksichtigt werden. Dies ist die geeignete Vorgehensweise, um mit der Zeit sicherzustellen, daß die Aufgliederung des Arbeitsmarkts beseitigt wird, daß

Behinderte leichterem Zugang zu Arbeitsmarktmaßnahmen, auch zur Ausbildung, erhalten, daß sie sinnvoller in die Entscheidungsfindung einbezogen werden und daß verstärkt Bedingungen geschaffen werden, unter denen sich die Gleichberechtigung durchsetzen läßt.

Ein solches Konzept ist nicht problemlos zu verwirklichen, hier sind langfristige Strategien und Prozesse erforderlich.

Die Einbeziehung von Behinderten setzt auch eine ganze Skala von Methoden voraus, insbesondere bei der Erfassung der derzeitigen Situation, damit man feststellen kann, wie sich verschiedenartige Maßnahmen auf Behinderte auswirken. Die Gruppe der Behinderten im erwerbsfähigen Alter ist außerordentlich heterogen. Eine umfassende Strategie zur Beschäftigung von Behinderten muß daher ein breites Spektrum von Lösungsmöglichkeiten bereithalten, die verschiedenen Untergruppen angemessen sind, damit sie dieser Verschiedenartigkeit entsprechen kann.

Wenn Standarddienste allen Bürgern zur Verfügung stehen sollen, die die entsprechenden Leistungen benötigen, dann müssen sich die Dienste Fachkenntnisse für den Umgang mit Behinderten aneignen und auf dem neuesten Stand halten. Daß "Individuelle Aktionspläne" aufgestellt werden, die als Ausgangspunkt für eine vorbeugende Arbeitsmarktstrategie in vielen Mitgliedstaaten dienen können, entspricht einer derartigen Forderung besonders gut.

Eine derartige Strategie setzt die Erhebung von Daten voraus, damit festgestellt werden kann, in welchem Umfang den Behinderten die von ihnen benötigten Dienst- und Unterstützungsleistungen zur Verfügung stehen, einschließlich des Zugangs zu Hilfstechnologien, Diensten für langfristige Unterstützung, leicht zu erreichender Unterbringung im Wohnbereich und Rehabilitationsleistungen. Ihre Beteiligung an entsprechenden Maßnahmen sollte routinemäßig kontrolliert werden.

3. Gewährleistung eines leichteren Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung für Behinderte

Viele Behinderte haben nur einen niedrigen Bildungsabschluß. Es müssen Schritte unternommen werden, um sicherzustellen, daß ihnen der Zugang zu Standardmaßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung gewährt wird. Dazu muß man gewährleisten, daß Bildung, Ausbildung und Umschulung von Behinderten zu einer anerkannten Qualifikation oder Teilqualifikation führen und daß eine echte Partnerschaft von Schulen, Ausbildungszentren und örtlichen Arbeitgebern gefördert und der Weiterbildungsbedarf von behinderten Arbeitnehmern anerkannt wird.

Eine unverhältnismäßig hohe Anzahl von Behinderten gelten wegen ihres zu niedrigen Bildungsniveaus als nicht geeignet für die berufliche Bildung. Es müssen weniger strenge Eignungskriterien angelegt werden, damit Maßnahmen zur beruflichen Bildung und zur Verbesserung des Ausbildungsstands leichter zugänglich sind. Auch wenn manche Behinderte möglicherweise keine Stelle auf dem freien Arbeitsmarkt finden, muß das Ziel immer sein, Möglichkeiten zur persönlichen Entwicklung anzubieten, die von hoher Qualität sind, eine unterstützende Wirkung haben und eine Herausforderung darstellen.

Für eine erfolgreiche Eingliederung in das Arbeitsleben ist die soziale Unterstützung durch Familie und Freunde entscheidend. In den bestehenden Dienstleistungssystemen wird oft nicht erkannt, wie viel Familie und Freunde in den Eingliederungsprozeß einbringen können, indem sie die Behinderten während des häufig komplizierten und schwierigen Übergangs in das Erwachsenenleben, eine bezahlte Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt und eine eigenständige Existenz ständig unterstützen.

In vielen Mitgliedstaaten bestehen weiterhin gesonderte Bildungseinrichtungen für Behinderte. Wie behinderte Kinder im Bildungssystem behandelt werden, wirkt sich darauf aus, wie sie ihre Beschäftigungsfähigkeit auf dem freien Arbeitsmarkt einschätzen, und auch darauf, wie andere diese wahrnehmen. Gut integrierte Behinderte sind eher in der Lage, die sozialen und beruflichen Fähigkeiten zu entwickeln und die Netze sozialer Beziehungen aufzubauen, die sie in die Lage versetzen, sich an die Gemeinschaft und an die Anforderungen der Erwerbstätigkeit anzupassen. In den meisten Mitgliedstaaten ist eine stärkere Ausrichtung auf integrierte Bildungseinrichtungen erforderlich.

4. Überprüfung der Einkommenssicherungssysteme im allgemeinen und der behinderungsbezogenen Regelungen im besonderen, um erfolgreiche Präventivmaßnahmen und ein wirkungsvolles frühzeitiges Eingreifen zu ermöglichen

Man muß sich mit dem Thema Einkommenssicherheit angesichts struktureller Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt, der Kosten für die Befriedigung grundlegender und behinderungsbezogener Bedürfnisse und der Art zahlreicher Behinderungen auseinandersetzen. Die mit dieser Situation verbundenen Probleme können zur Folge haben, daß zahlreiche Menschen zu einem mehrfachen Wechsel zwischen Beschäftigung und Nichterwerbstätigkeit gezwungen sind. Die Ressourcen des Steuer- und Sozialschutzsystems sollten folgenden Zwecken dienen:

- Behinderten Jugendlichen sollte der Übergang von der Schule in das Erwerbsleben erleichtert werden. Ihre Erwerbsfähigkeit ist infolge ihrer Jugend und ihrer Behinderungen doppelt eingeschränkt. Mit Hilfe von Einkommenszuschüssen könnte man den Jugendlichen leichter eine für sie nützliche Arbeitserfahrung ermöglichen.
- Der Übergang von den Unterstützungssystemen für Behinderte und Invalide in eine Beschäftigung muß den Leistungsempfängern in der Form erleichtert werden, daß ein teilweiser Ausgleich für die Leistungseinbußen bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt gewährt wird.
- Ältere Arbeitnehmer sollten zum Verbleiben am Arbeitsplatz ermutigt werden, auch wenn ihre Produktivität wegen einer zunehmenden Beeinträchtigung ihrer Gesundheit möglicherweise zurückgeht.

5. Verstärkung und Diversifizierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Aktive Maßnahmen sollten Bestandteil eines umfassenden integrierten Ansatzes sein, bei dem Einkommenszuschüsse, medizinische/berufliche Rehabilitation, Berufsausbildungs- und Rehabilitationsmaßnahmen, Berufsorientierung und -beratung, Lohnzuschüsse,

Unterstützung am Arbeitsplatz, Betreuungsleistungen und Maßnahmen zur Arbeitsplatzschaffung synergetische Wirkungen zugunsten von Behinderten entfalten können. Besondere Aufmerksamkeit sollte Maßnahmen zum Aufbau der Qualifikationen von Ausbildern, Berufsberatern und sonstigen Fachkräften gelten und es sollte darauf geachtet werden, daß man in Unternehmen praktische Hilfe anbietet. Für zahlreiche Behinderte haben Mittlerorganisationen entscheidende Bedeutung, was Einstellung, Eingliederung, Ausbildung und berufliche Entwicklung betrifft.

6. Erleichterung des Zugangs zur Arbeitsplatzschaffung

Man sollte Behinderten eine verstärkte Mitwirkung bei der Wirtschaftsentwicklung auf regionaler und lokaler Ebene ermöglichen und sie sollten bei der Festlegung von Prioritäten für öffentliche Investitionen einbezogen werden, mit denen man Arbeitsplätze schaffen will. Selbständige Tätigkeit sollte gefördert und als Beschäftigungsform lebensfähig gemacht werden.

7. Stärkung des Problembewußtseins

Daß man sich immer stärker darüber klar wird, welche wichtigen Folgen die mittelbare und unmittelbare Diskriminierung von Behinderten auf dem Arbeitsmarkt hat, sollte dazu führen, daß ein breites Spektrum von Gegenmaßnahmen entwickelt wird, wozu auch Rechtsvorschriften gehören, sofern erforderlich. Damit sollten Bemühungen einhergehen, die Arbeitgeber stärker zu sensibilisieren und das Potential von Behinderten durch Arbeitserfahrung unter Anleitung deutlich zu machen. Die Veränderung und Anpassung der Arbeitsumgebung, einschließlich der Transportsysteme, sollte als ein Anliegen der Chancengleichheit aufgefaßt werden.

8. Förderung einer neuen Betriebskultur mit mehr Sicherheit

Unternehmen, in denen eine Behinderung als etwas Anomales betrachtet wird, sind schnell bereit, Behinderte aus der Arbeitsumgebung herauszunehmen; häufig überstellen sie diese in paternalistischer Fürsorge an ein Betreuungsprogramm. Andere Unternehmen hingegen, in denen Behinderungen als Teil des menschlichen Lebens gelten, integrieren Behinderte in alle ihre Programme und beziehen ihre Belange automatisch in viele dieser Programme ein.

Den Sozialpartnern kommt daher ein gewichtiges Wort zu, wenn es darum geht, Änderungen der Arbeitsorganisation zugunsten von Behinderten auszuhandeln. Es besteht eine umfassende Skala von Möglichkeiten zur Anpassung von Arbeitsplätzen durch persönliche Unterstützung und materielle Umgestaltungsmaßnahmen unter Beachtung der Anforderungen der neuen Arbeitsorganisation. Zu möglichen Maßnahmen könnten Projekte zur Pflege einer Erwerbskultur gehören, bei der man die Beibehaltung des Arbeitsplatzes und einen frühzeitigen Wiedereintritt in den Beruf anregt und fördert, sowie Projekte für einen verstärkten Einsatz neuer Technologien zur Unterbringung von Behinderten und Projekte zum Aufbau ihrer Fähigkeiten am Arbeitsplatz.

Man sollte stärker auf die Verbindungen zwischen dem Umgang mit Behinderungen und Fragen von Sicherheit und Gesundheitsschutz achten. Die Infrastruktur muß dringend

verbessert werden, damit der Zugang zu Arbeitsplätzen erleichtert wird. Es sind auch die erforderlichen Anpassungen an Arbeitsplätzen vorzunehmen, damit diese sinnvoller den Bedürfnissen und Fähigkeiten einzelner Behinderter entsprechen, sodaß deren Beschäftigungsfähigkeit genutzt werden kann. In der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG ist bereits vorgesehen, daß Arbeitgeber die Arbeit an die Arbeitnehmer anpassen sollten. Es sind schnellere Fortschritte nötig, wenn es darum geht, Behinderten mehr Stellen zugänglich zu machen, deren Arbeitsaufgaben sie auszuführen in der Lage sind. Gleichzeitig stellt eine angenehme und sichere Arbeitsumgebung einen wichtigen Wettbewerbsvorteil für Unternehmen dar.

Die Sozialpartner müssen bei diesen Bestrebungen aktiv mitwirken, indem sie

- die Erziehung der Belegschaftsmitglieder zur Verhütung von Verletzungen und zur Aneignung sicherer Arbeitsverfahren betreiben;
- die Arbeitsanforderungen eindeutig festlegen, damit behinderten Beschäftigten ein frühzeitiger, sicherer Wiedereintritt in das Erwerbsleben ermöglicht wird;
- Optionen für den Wiedereintritt in das Berufsleben entwickeln, die es behinderten Arbeitnehmern ermöglichen, bereits während der Rehabilitationsphase wieder eine Arbeit aufzunehmen und
- umfassende Strategien für den Umgang mit Behinderten am Arbeitsplatz ausarbeiten.

Gesicherte rechtliche Rahmenbedingungen und faire Beziehungen sind unerläßlich, damit die Sozialpartner sich stärker engagieren und mit dem System für den Umgang mit Behinderten identifizieren. Hier muß sich eine Partnerschaft herausbilden.

9. Einbeziehung der Behindertenorganisationen

In einigen Mitgliedstaaten orientiert man sich nicht eindeutig genug an der Ausarbeitung neuer Programme in Zusammenarbeit mit Behinderten und ihren Organisationen. Behinderte haben das Recht, auf die Gestaltung und Durchführung entsprechender Maßnahmen Einfluß zu nehmen, da sie letzten Endes von ihnen betroffen sind. Es steht ihnen auch zu, über die Wirksamkeit von Maßnahmen unterrichtet zu werden. Aus der Einbeziehung von Behindertenorganisationen lassen sich einige eindeutige Vorteile ziehen, was die Erbringung von Leistungen betrifft. Will man von vornherein eine Kontrolle organisatorischer Lösungen durch die Betroffenen, so setzt dies ein stärkeres Engagement dieser Organisationen voraus. Sie können einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung von Programmen leisten. Die Einbeziehung von Behinderten in die Programmgestaltung muß ganz eindeutig gewährleistet werden, wobei vorzusehen ist, daß über die Beteiligung Rechenschaft abgelegt werden muß.

10. Sicherstellung von Rechenschaftspflicht und wirksamer Planung

Daß über Strategien und Programme umfassend Rechenschaft abzulegen ist und die Planung wirksamer werden muß, sowohl innerhalb als auch außerhalb des staatlichen Apparats, hat das Interesse an behinderungsbezogenen Daten belebt.

Die vorhandenen Daten zur Beschäftigungssituation von Behinderten stellen keine Grundlage für die Formulierung einer Politik oder die Bewertung von Strategien und Programmen dar. Es sollte ein Rahmen für die Sammlung von Beschäftigungsdaten über Behinderte festgelegt werden, der folgendes ermöglicht: 1) eine Beschreibung der Beschäftigungsmuster von Menschen mit Behinderungen und 2) eine Beurteilung der einzelnen Merkmale und Arbeitsumgebungen, die diese Muster hervorrufen. Diese Daten sollten dem neuen Konzept entsprechen, gemäß dem eine Behinderung als ein dynamisches und nicht so sehr ein statisches Phänomen gesehen wird, als eine Interaktion eines gesundheitlich beeinträchtigten Individuums mit seiner Umwelt und nicht als ein Defizit des Individuums.

Daß verhältnismäßig wenig Angaben über Evaluierungsstudien und Evaluierungen vorliegen, legt den Schluß nahe, daß nur wenige Länder vorrangig eine Strategie für eine systematische und kontinuierliche Bewertung einschlägiger Aktionen und Programme entwickelt haben. Ganz generell richtet sich das Interesse zu sehr auf die Überwachung der Kosten und des Umfangs von Programmen und nicht auf deren Leistungen und Ergebnisse.

11. Verbesserung der Koordinierung

Schon die Natur von Behinderungen läßt nicht zu, daß eine einzige Strategie oder ein einzelnes Programm alles leisten kann, was zu einer erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt beitragen könnte. Entsprechende Maßnahmen sind denn auch derzeit auf mehrere Strategie- bzw. Programmbereiche in den Gebieten allgemeine und berufliche Bildung, Sozialfürsorge, Arbeitsrecht, Berufsberatung und Einkommensersatz bzw. Anbieten neuer Unterstützungsleistungen verteilt. Will man allerdings einen konstruktiven Wandel anstreben, dann ist ein neuer, kohärenterer und umfassenderer Ansatz auf einzelstaatlicher Ebene erforderlich.

Mit dieser Mitteilung soll ein Beitrag zu den Überlegungen in den Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie geleistet werden. Gleichzeitig werden einige der Problemstellungen aufgezeigt, denen die Europäische Kommission bei ihrer Arbeit im Umfeld der Beschäftigungspolitischen Leitlinien besondere Aufmerksamkeit zu widmen gedenkt. Hier geht es insbesondere um die Vorstellung, daß man Strategien zugunsten von Behinderten in das Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken, die Phase der Zersplitterung in Einzelinitiativen überwinden und eine koordinierte Strategie festlegen muß, damit die Herausforderung von Behinderung und Unterbeschäftigung wirksam angenommen werden kann.

Das gemeinsame Anliegen ist, behinderten Menschen uneingeschränkt eine echte Möglichkeit zu bieten, Nutzen aus der neuen Europäischen Beschäftigungsstrategie zu ziehen.