

24.02.86

EG - AS - K

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Memorandum der Kommission der Europäischen Gemein-
schaften an den Rat über die Beschäftigung der
Behinderten in der Europäischen Gemeinschaft

Entwurf für eine Empfehlung des Rates über die Beschäf-
tigung der Behinderten in der Europäischen Gemeinschaft

KOM(86) 9 endg.; Ratsdok. 4673/86

-1-

94/86

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 21. Februar 1986 - 14 - 680 70 - E - So 107/86 -.

Diese Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Januar 1986 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Kommissionsvorlage ist vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Zur Information wird gleichzeitig die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu ihrer Vorlage übermittelte Begründung beigelegt.

MEMORANDUM DER KOMMISSION AN DEN RAT ÜBER DIE
BESCHÄFTIGUNG DER BEHINDERTEN IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

I. EINLEITUNG

DER HINTERGRUND DER MITTEILUNG

1. Diese Mitteilung ist integraler Bestandteil der Anwendung der Entschliessung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, der Entschliessung des Rates vom 27. Juni 1974 über das erste gemeinschaftliche Aktionsprogramm zur beruflichen Rehabilitation von Behinderten und der Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 21. Dezember 1981 über die soziale Integration der Behinderten (1). Diese Entschliessung, die auf eine Entschliessung des Europäischen Parlaments, eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses und eine Mitteilung der Kommission (2) zurückgeht, stellte den Hauptbeitrag der Gemeinschaft zum Internationalen Jahr der Behinderten (1981) dar. In ihr werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine Reihe von Massnahmen zur gesellschaftlichen Eingliederung der Behinderten zu treffen, um unter anderem sicherzustellen, dass die Behinderten nicht unbillig unter den Folgen wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu leiden haben, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungslage. Ausserdem hat sich die Kommission in der genannten Mitteilung aus dem Jahre 1981 vorgenommen, politische Initiativen zu den Hauptfragen zu ergreifen, die das Gesamtproblem der sozialen Integration ausmachen. Die Kommission hat sich für die Beschäftigung der Behinderten als erstes Thema zur Behandlung im Rahmen dieser politischen Initiativen entschieden.
2. Grund für diese Entscheidung sind Ernst und Dringlichkeit der Probleme der Behinderten im Beschäftigungsbereich, die Unangemessenheit der bisherigen Massnahmen zur Bewältigung dieser Probleme und damit die Notwendigkeit abgestimmter Bemühungen auf Gemeinschaftsebene zu ihrer Bekämpfung. Der Wille, die unmittelbaren Rechtsvorschriften zur Förderung der Beschäftigung der Behinderten zu verstärken, ja selbst einzuhalten, droht in einer Zeit hoher Gesamtarbeitslosigkeit unterminiert zu werden. Unter derartigen Umständen, so kann argumentiert werden, ist ein pragmatischer Ansatz erforderlich. Aber ein solcher Ansatz, um überhaupt wirksam zu sein, hängt von den verfügbaren Mitteln und Diensten ab, die wiederum durch die gleichen wirtschaftlichen Zwänge gefährdet sind. Die Behinderten befinden sich deshalb in einer zweifachen Schwierigkeit, d.h. Beschäftigungsknappheit und Leistungskürzungen; Folge davon sind daher eine stärkere relative Inzidenz und eine längere Dauer ihrer Arbeitslosigkeit, und dies dürfte weiterhin der Fall sein, wenn keine entscheidenden Gegenmassnahmen getroffen werden.

(1) ABL. Nr. C13 vom 12.2.1974, S. 1; ABL. Nr. C80 vom 9.7.1974, S. 30;
ABL. Nr. C347 vom 31.12.1981, S. 1

(2) ABL. Nr. C77 vom 6.4.1981, S. 27; ABL. Nr. C230 vom 10.9.1981, S. 38

3. Die Initiative der Kommission sollte auch als integraler und notwendiger Bestandteil der Entwicklung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik in den achtziger Jahren gesehen werden. Die dieser Initiative zugrunde liegenden Vorstellungen können daher im Lichte aller Hauptmerkmale dieser Politik, wie sie in den letzten Jahren formuliert wurde, ausgelegt werden. Sie ist somit eine Massnahme in der allgemeinen Kampagne zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zur Verbesserung der Qualität und der Relevanz der Berufsbildung, zum bestmöglichen Einsatz der neuen Technologien sowie zur Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen, einer grösseren Unterstützung der Kleinbetriebe und der Schaffung neuer Strukturen, beispielsweise Genossenschaften.

DEFINITIONEN UND AUSMASS DES PROBLEMS

4. Die Kommission übernimmt die gängigen Behinderungsdefinitionen der Weltgesundheitsorganisation. Alle Arten der körperlichen und geistigen Behinderung werden in die Kommissionsvorschläge einbezogen. Körperliche Behinderungen umfassen diejenigen, die sich aus sensorischen (Seh- oder Hör-) und anderen physiologischen Schädigungen ebenso wie aus motorischen Störungen ergeben; geistige Behinderungen schliessen sowohl geistige Retardation als auch Geisteskrankheiten ein (die bisweilen als psychologische oder emotionale Behinderung bezeichnet werden). Der Hauptfaktor der Definition ist daher das Vorhandensein einer besonderen individuellen Schädigung; Personen, die einer kulturell, sozial oder wirtschaftlich benachteiligten Gruppe zugehören, werden in dieser Mitteilung nicht erfasst.
5. Selbst in der Europäischen Gemeinschaft sind die Behindertenstatistiken an sich unbefriedigend und weitgehend unvergleichbar. Die jüngste statistische Untersuchung der Kommission "Die Behinderten und ihre Beschäftigung" brachte als wichtiges Ergebnis, dass die vorliegenden Statistiken, die aus Verwaltungsdaten stammen, mehr über die einzelstaatliche Politik als über die behinderte Bevölkerung aussagen. Es kann jedoch geschlossen werden, dass die gängige Schätzung von 10% der Gesamtbevölkerung (das sind 27 Millionen in der Gemeinschaft) für alle körperlich und geistig Behinderten eine angemessene Grundlage darstellt. Es erübrigt sich zu sagen, dass diese Mitteilung sich nur unmittelbar mit denjenigen befasst, die im Erwerbsleben stehen oder sich darauf vorbereiten.

GRUNDLAGE UND AUFBAU DER MITTEILUNG

6. Die Position der Kommission hinsichtlich der Beschäftigung der Behinderten beruht auf einem von 1982 bis 1984 durchgeführten Programm mit Studien, Diskussionen und Konsultationen (1). Dadurch hat die Kommission versucht, die Forschungsarbeiten und Erörterungen in einem Zeitraum konzentrierter Arbeit in dem Bestreben zu intensivieren, einen neuen Kenntnisstand herbeizuführen und die Möglichkeit konvergierender Lösungen für ein Problem zu untersuchen, das bedeutsam und vielschichtig ist. Die Kommission konnte sich auf viele Quellen der Information und fundierten Wissens stützen - Regierungssachverständige, Forscher und in der Praxis Tätige, Vertreter der Sozialpartner und freie Wohlfahrtsverbände, Eltern von Behinderten und Behinderte selbst.
7. Die beiden Hauptteile dieses Memorandums bestehen aus einer Reihe von Schlüssen, die sich aus der Analyse des Problems durch die Kommission ableiten und aus den von den Mitgliedstaaten zu seiner Bewältigung getroffenen Massnahmen sowie aus einer Darstellung der Lösung, die nach Ansicht der Kommission von der Gemeinschaft übernommen werden sollte.

(1) Diese Vorarbeiten werden im einzelnen zu Beginn von Anhang II dargestellt

Anhang I des Memorandums enthält den Entwurf einer Empfehlung des Rates über die Beschäftigung der Behinderten in der Europäischen Gemeinschaft. Ihr beigefügt ist ein Kodex positiver Massnahmen der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der Berufsbildung und Beschäftigung der Behinderten; Anhang II besteht aus einer von der Kommission erstellten Analyse der Lage und der bisherigen Massnahmen.

II. LAGE UND GELTENDE MASSNAHMEN

8. Aus der von der Kommission durchgeführten Untersuchung ergibt sich, dass Beschäftigung und Arbeitslosigkeit der Behinderten sehr vielschichtige Phänomene sind. Bei den auf allen Ebenen und in allen Bereichen Beteiligten besteht jedoch weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der allgemeinen Lage und sogar der Abhilfemassnahmen, so dass eine Reihe von Schlüssen mit einiger Zuverlässigkeit gezogen werden kann. Die Hauptschlussfolgerungen der Kommission sind folgende:
- (i) Es steht fest, dass die Arbeitslosenquote der Behinderten sehr viel höher liegt als die der Gesamtbevölkerung; die Zahlen würden wohl noch drastischer ausfallen, wenn nicht eine erhebliche Anzahl Behinderter die Arbeitssuche aufgegeben hätte. Es liegt klar auf der Hand, dass in den späten siebziger Jahren behinderte viel stärker als andere unter der Rezession litten; unter den einzelstaatlichen Sachverständigen herrscht die allgemeine Auffassung, dass dies immer noch der Fall ist, obwohl genaue Zahlen schwer zu ermitteln sind, und dass die Dauer der Arbeitslosigkeit ein besonderes Problem darstellt.
 - (ii) Es besteht kein Mangel an einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Förderung der Wohlfahrt und der wirtschaftlichen Eingliederung Behinderter, und in den Mitgliedstaaten wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um auf allen Ebenen Dienste einzurichten, die zur Stützung dieser Politik notwendig sind. Die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor ist gut gediehen, und Fortschritte wurden bei der überbereichlichen Zusammenarbeit ebenso wie in einigen Fällen bei der Herbeiführung positiver Einstellungen auf Seiten der Arbeitgeber erzielt. Aber die Rechtsvorschriften und Leistungen müssen überprüft und verstärkt werden, um zeitgemäss und einheitlich genug zu sein, damit die akuten anhaltenden Probleme, die den Behinderten aus der Rezession entstanden sind, bewältigt werden können.
 - (iii) Der mögliche Einwand, dass eine Zeit hoher Arbeitslosigkeit für gezielte Initiativen zugunsten "schwer zu vermittelnder" Gruppen wie der Behinderten ungeeignet ist, sollte rechtzeitig abgeblockt werden. Wenn es zu einem Wirtschaftsaufschwung kommt, laufen die Behinderten Gefahr, in dem Ansturm auf die Arbeitsplätze abgedrängt zu werden, mit geringen Aussichten auf einen gerechten Anteil an dem neuen Wohlstand. Wird zugelassen, dass die Erwerbsquote der Behinderten weiter zurückgeht, werden sich die Auswirkungen langfristig bemerkbar machen, und die gesamte Politik zur schrittweisen Förderung der sozialen Integration und des selbständigen Lebens, eine Politik, die alle Mitgliedstaaten verfolgen, wird zu nichts führen.

- (iv) Es ist wesentlich, mehr Gewicht auf die positiven Fähigkeiten der Behinderten zu legen und hervorzuheben, dass selbst die schwersten Schädigungen nur eine begrenzte Skala von Behinderungen nach sich ziehen; wenn erst einmal die negativen Effekte dieser spezifischen Behinderungen neutralisiert sind, kann der behinderte Arbeitnehmer eine volle Leistung erbringen. Arbeitgeber wie Experten haben viele Beweise für die aussergewöhnlich hohe Motivation und Zuverlässigkeit der Behinderten geliefert.
- (v) Gleichzeitig ist unbedingt die Gefahr eines neuen "Elitarismus" abzuwenden, der das stillschweigende Einverständnis beinhaltet, in unserer Zeit der wirtschaftlichen Einschränkungen die Bemühungen nur auf die Befähigtesten der Behinderten zu konzentrieren. In der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Politik sollte weiterhin gleiches Gewicht darauf gelegt werden, die Fähigkeiten derjenigen zu entfalten, die mehrfach behindert sind, die unter geistigen Störungen leiden oder die für Geisteskrankheiten anfällig sind.
- (vi) Wie erfolgreich die Bemühungen zur Integration der Behinderten in den freien Arbeitsmarkt auch sein mögen, die Nachfrage nach geschützter Beschäftigung wird anhalten und kann sogar zunehmen. Auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene sollte die geschützte Beschäftigung als integraler Bestandteil in die Beschäftigungspolitik für Behinderte einbezogen werden, zusammen mit neuen Formen der Beschäftigung, beispielsweise geschützte Gruppen oder Arbeitsplätze in Betrieben oder Genossenschaften.
- (vii) Der technologische Wandel ist für Behinderte gleichzeitig eine Hoffnung und eine Bedrohung; eine sofortige Überprüfung des Ausbildungsangebots und der Anpassungsfähigkeit in den Berufsbildungssystemen ist wichtig, wenn die positiven Folgen des Wandels gesichert und die negativen zumindest weitestgehend ausgeschaltet werden sollen.
- (viii) Die Anpassung des Ausbildungsangebots ist nicht nur im Bereich der neuen Technologien notwendig. Die einzelstaatlichen Massnahmen der beruflichen Rehabilitation und Bildung sollten gewährleisten, dass die Einstellungsmodalitäten flexibler werden, dass neue Verfahren und Inhalte eingeführt werden und dass enge Verbindungen zwischen den Ausbildungseinrichtungen und den Arbeitsverwaltungen und Sozialpartnern hergestellt werden.
- (ix) Bei jedem einzelstaatlichen Vorgehen zur Verteidigung und Förderung der Beschäftigung Behinderter sollte nicht nur die Grundlage der verbindlichen oder fördernden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden, sondern das gesamte Spektrum der praktischen Unterstützungsmassnahmen und -dienste. Da es in den Mitgliedstaaten viele Beispiele für bewährte Praktiken gibt, die viele unterschiedliche Lösungen umfassen, liegt es auf der Hand, dass die Mitgliedstaaten viel von einander lernen können; dieser Lernprozess ist jedoch nur möglich, wenn wirksame und zuverlässige Verfahren für den Erfahrungsaustausch bestehen.

- (x) Während diese Unterstützungsmassnahmen und -dienste offensichtlich fachliche und finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber, Dienste der Ausbildung, Beratung, Vermittlung und Nachbetreuung sowie Programme zur Verbesserung der physischen Umwelt einschliessen, ist es auch von Bedeutung, dass die Wichtigkeit von Initiativen im Hinblick auf Anhörung, Unterrichtung und Verständnis in der Öffentlichkeit nicht unterschätzt wird. Hier ist ein umfassender Ansatz notwendig, an dem die Sozialpartner ebenso wie die breite Öffentlichkeit beteiligt werden und der den Behinderten selbst eine besondere, aktive Rolle zuweist.
- (xi) Infolge medizinischer und technischer Fortschritte, verbunden mit weniger einschneidenden, aber merklichen Verbesserungen in den Einstellungen, in den Diensten und in den Umweltbedingungen werden mehr und mehr körperlich und geistig Behinderte "Arbeitsfähige" und erwarten, als solche akzeptiert zu werden. Die zunehmenden Bestrebungen seitens der Behinderten und zugunsten der Behinderten sind eine Tatsache, die die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten anerkennen müssen.

III. DER GEMEINSCHAFTSANSATZ

9. Nach Artikel 117 und 118 des Vertrags von Rom sind sich die Mitgliedstaaten "über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken", und der Kommission wird die Aufgabe zugewiesen, "eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung...". Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Vorschriften über die Beschäftigung Behinderter von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind, so dass sie das Funktionieren des gemeinsamen Marktes unmittelbar beeinflussen; dies gilt unter anderem für die der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Wege stehenden Hindernisse. Es liegt daher auf der Hand, dass die Gemeinschaftsorgane Massnahmen ergreifen können, die die Beschäftigung der Behinderten betreffen.
10. Bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge hält es die Kommission derzeit nicht für angemessen, eine vollständige Harmonisierung in diesem Bereich vorzuschlagen, sondern vertritt die Auffassung, dass es wichtig ist, sich auf die übereinstimmenden Elemente in Perzeption und Politik der Mitgliedstaaten zu stützen. Es gibt jedoch bedeutende Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rahmen des Sozialrechts, innerhalb deren Massnahmen zugunsten Behinderter zu situieren sind, ebenso wie eine erhebliche Vielfalt politischer, administrativer und beruflicher Strukturen. Weniger leicht zu erfassen, aber nichtsdestoweniger wichtig sind die kulturellen Unterschiede in der Einstellung zur Behinderung und zu Behinderten. In einer Gemeinschaftsinitiative muss daher ein Gleichgewicht zwischen wirksamen gemeinsamen Bestrebungen und unrealistischer Einheitlichkeit hergestellt werden.
11. Die Kommission ist überzeugt, dass dieses Gleichgewicht am besten durch eine Empfehlung des Rates zu erreichen ist und dass die Empfehlung bestimmte Merkmale aufweisen sollte. Sie sollte
 - (i) auf drei Grundsätzen beruhen:
 - die Behinderten haben das gleiche Recht wie alle anderen Arbeitnehmer auf Chancengleichheit in Berufsbildung und Beschäftigung;

- positive und kohärente Beschäftigungsmassnahmen für Behinderte sind in der gesamten Gemeinschaft zu ergreifen;
- diese Massnahmen haben die Bestrebungen der Behinderten in Richtung auf ein uneingeschränktes aktives und selbständiges Leben zu berücksichtigen;

- (ii) darauf abzielen, sich mit allen Hauptfragen im Beschäftigungsbereich und auch mit anderen Fragen (wie Berufsbildung, soziale Sicherheit und Umwelt) zu befassen, von denen eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik abhängt;
- (iii) konkret und praktisch sein und sich nicht auf vage allgemeine Aussagen beschränken;
- (iv) der Arbeit der internationalen Organisationen Rechnung tragen: vor allem die der ILO, aber auch der Vereinten Nationen, des Europarats, der OECD und anderer.

12. In der Empfehlung wird auch die Bedeutung des Eigenbeitrags der Kommission zu dieser Gemeinschaftsinitiative verstärkt hervorgehoben.

Die Kommission wird:

- (i) ein System für den einschlägigen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten errichten und verwalten;
- (ii) von den Mitgliedstaaten Informationen einholen, um dem Rat Bericht über die Fortschritte zu erstatten, die in den Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Empfehlung erzielt wurden.

A N H A N G I

ENTWURF

EMPFEHLUNG DES RATES ÜBER DIE BESCHÄFTIGUNG DER BEHINDERTEN
IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

gestützt auf den von der Kommission vorgelegten Entwurf (1)

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (2),

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (3),

in Erwägung nachstehender Gründe:

In der Entschliessung des Rates vom 21. Januar 1974 (4) über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm ist unter anderem die Durchführung eines Programms zur beruflichen und gesellschaftlichen Eingliederung Behinderter vorgesehen.

Mit der Entschliessung des Rates vom 27. Juni 1974 (5) wurde ein erstes gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur beruflichen Rehabilitation von Behinderten aufgestellt.

In der Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 21. Dezember 1981 (6) über die soziale Integration der Behinderten werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, "sicherzustellen, dass Behinderte nicht unbillig unter den Folgen wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu leiden haben, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungslage", und "Massnahmen zur Vorbereitung der Behinderten auf ein Berufsleben zu fördern"; in dieser Entschliessung werden aber keine konzertierten oder konzentrierten Bemühungen der Gemeinschaft in dieser Hinsicht vorgesehen.

Für die Zwecke dieser Empfehlung umfasst der Begriff "Behinderte" alle Personen mit körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderungen.

Behinderte haben das gleiche Recht wie alle anderen Arbeitnehmer auf Chancengleichheit in Berufsbildung und Beschäftigung.

In Zeiten der Wirtschaftskrise sollte das Vorgehen auf europäischer und Gemeinschaftsebene nicht nur fortgesetzt, sondern auch verstärkt werden, um die Erreichung der Chancengleichheit in der Praxis durch positive und kohärente Massnahmen zu fördern.

(1)

(2)

(3)

(4) ABL. Nr. C 13 vom 12.2.1974, S. 1

(5) ABL. Nr. C 80 vom 9.7.1974, S. 30

(6) ABL. Nr. C 347 vom 31.12.1981, S. 1

Mit diesen Massnahmen sollten die Bestrebungen der Behinderten in Richtung auf ein uneingeschränktes aktives und selbständiges Leben berücksichtigt werden.

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschliessung vom 11. März 1981 (1) die Notwendigkeit hervorgehoben, auf Gemeinschaftsebene die wirtschaftliche, soziale und berufliche Integration der Behinderten zu fördern.

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN

1. Alle geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um angemessene Chancen für die Behinderten im Bereich der Beschäftigung und der Berufsbildung, einschliesslich der ersten Ausbildung und Beschäftigung sowie der Wiedereingliederung nach einer Rehabilitation zu fördern.

Dieser Grundsatz der angemessenen Chancen sollte Anwendung finden in bezug auf:

- a) den Zugang zur Beschäftigung und Berufsbildung, einschliesslich der Dienste der Beratung, Vermittlung und nachgehenden Betreuung;
 - b) das Verbleiben in dieser Beschäftigung oder Berufsbildung und den Schutz vor ungerechtfertigten Entlassungen;
 - c) die Aufstiegsmöglichkeiten.
2. Zu diesem Zweck eine einheitliche, umfassende und positive Politik für die Berufsbildung und Beschäftigung der Behinderten aufzustellen und durchzuführen; in dieser Politik sollten Massnahmen und Entwicklungen in anderen Teilen der Gemeinschaft berücksichtigt werden.

Diese Politik sollte insbesondere folgendes vorsehen:

a) Beseitigung negativer Diskriminierungen

- (i) Es sollten diejenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften überprüft und diejenigen tarifvertraglichen Bestimmungen für ungültig erklärt oder geändert werden, die dem Grundsatz der angemessenen Chancen für Behinderte zuwiderlaufen. Vor allem sollten die Vorschriften über ungerechtfertigte Entlassungen besondere Vorkehrungen enthalten, um Schutz gegen Entlassungen aufgrund einer wie und wann auch immer erlittenen Behinderung zu bieten.
- (ii) Es sollte gewährleistet werden, dass es keine Ausnahme vom Grundsatz des gleichen Zugangs zu Ausbildung oder Beschäftigung gibt, die nicht durch eine notfalls durch ärztliches Gutachten bestätigte Unvereinbarkeit zwischen einer mit einem Arbeitsplatz verbundenen Tätigkeit oder einem Ausbildungsgang und einer besonderen Behinderung gerechtfertigt ist, und dass derartige Ausnahme regelmässig überprüft wird, um festzustellen, ob sie weiterhin gerechtfertigt ist.

(1) ABL. Nr. C 77 vom 6.4.1981, S. 27

- (iii) Es sollte gewährleistet werden, dass Personen, nach deren Ansicht der Grundsatz der angemessenen Chancen auf sie nicht angewandt wurde, die Angelegenheit vor Gericht bringen können, nachdem gegebenenfalls andere zuständige Einrichtungen damit befasst worden waren.
- (iv) Es sollte gewährleistet werden, dass alle Prüfungen, die für den Zugang zu Berufsbildungsgängen oder bei deren Abschluss gefordert werden, in einer Weise durchgeführt werden, dass Teilnehmer mit Behinderungen nicht benachteiligt werden.

b) Positive Massnahmen für Behinderte

- (i) "Eingedenk der Unterschiede in den Merkmalen der verschiedenen Unternehmen und in den Rahmenbedingungen sollten von den Mitgliedstaaten realistische Quoten für die Beschäftigung der Gesamtzahl der Behinderten durch öffentliche und private Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten festgesetzt werden. Es sollten Massnahmen getroffen werden, *um diese Quoten bekanntzugeben und wirksam werden zu lassen*
- (ii) In jedem Mitgliedstaat sollte ein Kodex erprobter Massnahmen für die Beschäftigung der Behinderten angenommen werden, der auf dieser Empfehlung und dem Inhalt des dieser Empfehlung beigefügten Modellkodexes positiver Massnahmen beruht. Der Kodex sollte weitestmöglich verbreitet und sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor angewandt werden.
- (iii) Es sollten Vorschriften erlassen werden, nach denen jeder öffentliche oder private Arbeitgeber, auf den Punkt (i) Anwendung findet, Massnahmen zur Beschäftigung Behinderter in Übereinstimmung mit dem Verhaltenskodex zu ergreifen hat. Die Mitgliedstaaten sollten es ermöglichen, dass diese Massnahmen und die jährlichen Fortschritte bei ihrer Durchführung im Wege der bereits bestehenden Verfahren zur Informationsverbreitung im Sozialbereich veröffentlicht werden.
- (iv) Es sollten Vorschriften erlassen werden, nach denen der Arbeitgeber mit den Rehabilitationsdiensten hinsichtlich der Wiederebeschäftigung, möglichst beim gleichen Arbeitgeber, zusammenzuarbeiten hat; dies gilt für einen Beschäftigten, der eine Behinderung erleidet, ganz gleich, ob als Ergebnis eines Arbeitsunfalls oder der Arbeitsbedingungen.

3. Der Kommission über die Massnahmen Bericht zu erstatten, die sie in Anwendung dieser Empfehlung getroffen haben, damit die Kommission den nachstehend erwähnten Bericht vorlegen kann.

UND FORDERT DIE KOMMISSION AUF:

1. Für den Austausch von Informationen und Erfahrungen über die Rehabilitation und Beschäftigung Behinderter zwischen den einzelstaatlichen Behörden und anderen eigens bezeichneten Stellen ein System zu errichten und zu verwalten.
2. Dem Rat über die Anwendung dieser Empfehlung innerhalb von drei Jahren nach ihrer Annahme Bericht zu erstatten.

MODELLKODEX POSITIVER MASSNAHMEN
ZUR FÖRDERUNG DER BERUFSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG
DER BEHINDERTEN

1. SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN

Die einschlägigen Maßnahmen sollten gewährleisten, daß die Behinderten eine echte Chance haben, in den Genuß konzertierter Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu gelangen, z.B. Regionalentwicklungsprogramme, örtliche Beschäftigungsinitiativen, Aktionen zur Förderung der Gründung von Genossenschaften oder von kleineren mittelständischen Betrieben usw.

Neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte könnten im Zuge einzelstaatlicher Initiativen im eigentlichen Sektor der neuen Technologien und für den Einsatz der neuen Technologien als Hilfsmittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Bereichen entstehen. Es sind Vorhaben zu fördern und zu unterstützen, die es den Behinderten ermöglichen, Fernarbeit anzunehmen.

Gleichermaßen sind Vorhaben zu fördern und zu unterstützen, mit denen Behinderte im Hinblick auf eine selbständige Erwerbstätigkeit ausgebildet und vorbereitet werden, oder die für sie neue Beschäftigungsmöglichkeiten in den Medien oder in Diensten für andere Behinderte schaffen.

Ferner sind Wirtschaftsbereiche zu ermitteln (tertiärer Sektor, einschließlich Fremdenverkehr und Gaststättengewerbe; Intensiv-Landwirtschaft oder Gartenbau, Forstwirtschaft usw.), die zukunftssträftig sind und für Behinderte in Frage kommen; es müssen auch Programme zur Schaffung neuer Arbeitsplätze für Behinderte in diesen Bereichen durchgeführt werden.

Auf einzelstaatlicher Ebene sollten Maßnahmen getroffen werden, um zu gewährleisten, daß die neuen Fernsprechsysteeme den Bedürfnissen blinder Telephonisten angepaßt werden können. Die Vertreter der Behinderten sind zu den aus den neuen technologischen Entwicklungen resultierenden spezifischen Risiken für die Beschäftigung zu konsultieren, und es sind geeignete Maßnahmen zu treffen. Auf einzelstaatlicher Ebene müssen besondere Programme

für die Wiederbeschäftigung von geistig behinderten Arbeitnehmern erstellt werden, die ihren Arbeitsplatz aufgrund veränderter Gegebenheiten am Arbeitsmarkt verlieren. Für behinderte Arbeitnehmer sollen mehr Möglichkeiten für eine Teilzeitbeschäftigung geschaffen werden.

2. ANREIZE FÜR ARBEITGEBER

Es müssen öffentliche Mittel bereitgestellt werden, um die Kosten, die einem Arbeitgeber entstehen, wenn er einen Behinderten einstellt, zu decken oder dazu beizutragen. Zu den zuschufähigen Aufwendungen zählen die Anpassung der Maschinen oder der Anlagen, die Schaffung behindertengerechter Zugänge und zusätzliche Personalkosten; Zuschüsse sollten auch für die Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern, die nach einem Unfall behindert sind, und für Neueinstellungen gezahlt werden. Im letzteren Fall sollte während der einführenden Ausbildung ein Lohnzuschuf aus öffentlichen Mitteln gewährt werden.

3. VERMITTLUNG UND UNTERSTÜTZUNG AM ARBEITSPLATZ

In allen Gebieten sollten Vermittlungsdienste eingerichtet werden, die ausdrücklich dafür zuständig sind, Behinderten mit einer geeigneten Ausbildung bei der Arbeitsplatzsuche zu helfen; zu diesem Zweck müssen entsprechende Ausbildungsprogramme für die Stellenvermittler durchgeführt werden. Die Vermittlungsdienste sollen auch - zumindest in der Anfangszeit - für die Betreuung und Unterstützung der Behinderten am Arbeitsplatz zuständig sein.

Die Gewerkschaften müssen bestärkt werden, den behinderten Arbeitnehmern jegliche notwendige Unterstützung zuteil werden zu lassen und zu gewährleisten, daß sie angemessen Vertreten werden.

4. GESCHÜTZTE BESCHÄFTIGUNG

In jedem Mitgliedstaat ist die Situation in Bezug auf die geschützte Beschäftigung zu prüfen, und es sind Pläne für die Zukunft dieses Sektors auszuarbeiten. In diesen Plänen ist auch zu untersuchen, wie groß die Nachfrage künftig sein wird und ob es notwendig ist, das Angebot zu erweitern oder einzuschränken. In qualitativer Hinsicht sollten bei dieser Überprüfung folgendes berücksichtigt werden :

- Verbesserung der Qualität weniger erfolgreicher Werkstätten oder Zentren, um ihre Leistung zu optimieren;
- Einführung neuer Tätigkeitsformen (z.B. im Computer-Sektor), die sowohl interessanter als auch kommerziell erfolgreicher sind;

- Ausbau echter Ausbildungsgänge in den Werkstätten;
- Ausweitung der Übergangsfunktionen der Werkstätten, d.h. ihrer Aufgabe als Zentren zur Bewertung und persönlichen Entfaltung zwischen der Grundbildung oder einer Zeit der Arbeitslosigkeit und dem Zugang zum freien Arbeitsmarkt;
- Verminderung der Isolierung mittels Ausweitung geschützter Arbeitsplätze oder Gruppen im Betrieb oder gemischter Genossenschaften.

5. SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEME

Es ist dafür zu sorgen, daß behinderte Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder die nach der beruflichen Rehabilitation keine Anstellung finden, sich - nur wegen ihrer Behinderung - finanziell nicht in einer schlechteren Lage befinden als andere Arbeitnehmer in einer ähnlichen Situation.

Ferner muß sichergestellt werden, daß sich die Leistungssysteme nicht nachteilig auf die Teilzeitbeschäftigung, auf die Probe-weise Beschäftigung oder die schrittweise Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Beschäftigung auswirken, wenn eine solche Maßnahme aus der Sicht des Behinderten Arbeitnehmers oder des Arbeitgebers wünschenswert ist.

6. ÜBERGANG, BERUFLICHE REHABILITATION UND BERUFSAUSBILDUNG

Vorrang sollte unbedingt einer Verbesserung von Angebot und Qualität der Berufsvorbereitung und -ausbildung der Behinderten gegeben werden, wobei insbesondere folgendes zu berücksichtigen ist :

- In gleicher Weise Berücksichtigung der Bedürfnisse von Arbeitnehmern, die durch Unfall oder Krankheit zu Behinderten wurden, und Jugendlichen, deren Behinderung angeboren ist bzw. in der Kindheit oder Jugend aufgetreten ist;
- Anpassung des Inhalts der Ausbildungsprogramme, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt realistischer zu gestalten;
- Pflege der direkten Kontakte der Ausbildungseinrichtungen zu den örtlichen Vertretern der Sozialpartner;
- Verbesserung der Ausbildungsmethoden, insbesondere durch verstärkten Einsatz der neuen Technologien als Ausbildungshilfen, durch die Einführung von Modul-Systemen und gegebenenfalls von Fernunterricht;
- Förderung von Versuchen betreffend Lehrgangsstruktur und Gebäudegestaltung, um die Koordinierung von theoretischer und praktischer Ausbildung zu erleichtern ;

- Beseitigung der Hindernisse durch Abbau der Anforderungen für den Zugang zu den Ausbildungsprogrammen, durch Lockerung der Bestimmungen über die Altersgrenze, durch die Möglichkeit, die Ausbildung zu jedem Zeitpunkt des Jahres aufzunehmen (gestaffelter Beginn) und durch eine beschleunigte amtliche Anerkennung neuer Ausbildungsgänge;
- aktivere Beteiligung der auszubildenden Behinderten an der Planung ihres Ausbildungsprogramms;
- Schaffung von Möglichkeiten für auszubildende Behinderte, an integrierten Ausbildungslehrgängen in normalen Einrichtungen teilzunehmen, wo immer dies möglich und wünschenswert ist;
- Sicherung der Kontinuität in der Übergangs- und Rehabilitationsphase durch Förderung der überbereichlichen Zusammenarbeit und die Einsetzung multidisziplinärer Teams.

7. BEWERTUNG UND BERATUNG

In allen Gebieten müssen leistungsfähige Einrichtungen für die Ausbildungs- und Berufsberatung geschaffen werden, die ausdrücklich dafür zuständig sind, den Bedürfnissen der Behinderten zu entsprechen. Wenn diese Aufgabe von einem allgemeinen und nicht von einem spezialisierten Beratungsdienst wahrgenommen wird, so muß das betreffende Personal entsprechend ausgebildet werden, um die speziellen Bedürfnisse der Behinderten verstehen und darauf eingehen zu können.

Es müssen Untersuchungen durchgeführt werden, um die wirksamsten Bewertungsmethoden zu ermitteln und diese Methoden in breitem Umfang einzuführen. In erster Linie ist darauf zu achten, daß die Behinderten selbst (und gegebenenfalls ihre Familien) aktiv an der Bewertung teilnehmen und jeder ermutigt wird, sich für das beste Ausbildungsniveau und das höchste berufliche Ziel zu entscheiden, zu dem er fähig ist.

8. STÜTZENDE UMWELTMASSENNAHMEN

Behinderte müssen in einer Umgebung leben können, in der sie von Weiterbildungsmaßnahmen profitieren und einen vollen wirtschaftlichen Beitrag leisten können. Die bestehenden Rechtsvorschriften müssen tatsächlich angewandt werden, und erforderlichenfalls müssen neue Rechtsvorschriften betreffend eine geeignete Unterbringung (wenn möglich in ein offenes Gemeinschaftswesen integriert), angemessene Transportmöglichkeiten zum Ausbildungs- oder Arbeitsplatz und die Zugänglichkeit des Arbeitsplatzes, insbesondere im Bürosektor, erlassen werden.

9. KONSULTATION, KOORDINIERUNG UND PARTIZIPATION

Die landesweiten, regionalen und lokalen Stellen sollten ihre Konsultations-, Koordinierungs- und Partizipationssysteme überprüfen und dabei auch die öffentlichen Dienste und Einrichtungen, freiwillige Wohlfahrtsverbände, unabhängige Sachverständige, Sozialpartner und Medien, aber auch die Behinderten und ihre Familien einbeziehen. Vorrang sollte hierbei die aktive Beteiligung der Behinderten (durch Vertreter oder persönlich) bei Erlassen und Durchführung der sie betreffenden Entscheidungen haben.

10. INFORMATION UND BERATUNG

Für die Behinderten, ihre Familien und Fachkräfte (Sozialarbeiter oder Verwaltungsfachleute) sollte ein Informations- und Beratungssystem für technische Hilfen und andere Fragen, die für Behinderte von Bedeutung sind, aufgebaut werden. Dieses System könnte aus spezialisierten Zentren oder aus Diensten bestehen, die in bereits vorhandenen Zentren mit weiterreichenden Aufgaben geschaffen werden; im Laufe der Zeit sollte es, wenn die Mittel dies ermöglichen, von der Landesebene auch auf die regionale und lokale Ebene ausgeweitet werden.

Ferner sind koordinierte Maßnahmen erforderlich, um Politiker, Sozialpartner und Öffentlichkeit über die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Behinderten zu unterrichten und zu beraten. Im Besonderen könnten Videoprogramme zu Behindertenfragen über die entsprechenden Kanäle (Interessenverbände und Ausbildungssysteme der Sozialpartner) einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

11. SOZIALFORSCHUNG

Forschungsarbeiten in diesem Bereich sollten gefördert und koordiniert werden, um den Bedarf und die Möglichkeiten zu analysieren und die Effizienz der durchgeführten Maßnahmen zu beurteilen. Auf landesweiter Ebene sollten Datenbanken mit sämtlichen Forschungsarbeiten in diesem Bereich eingerichtet werden. .

94/86

- 16 -

A N H A N G I I

ANALYSE DER KOMMISSION BETREFFEND DIE LAGE DER BEHINDERTEN
UND DIE ZU IHRER BESCHÄFTIGUNG DURCHGEFÜHRTEN
MASSNAHMEN IN DER GEMEINSCHAFT

* * *

"DAS VERLANGEN DES MENSCHEN NACH ARBEIT HÄNGT MIT SEINEM WESEN
ZUSAMMEN UND GEHT WEIT ÜBER DIE BLOßE BEFRIEDIGUNG DER
MATERIELLEN BEDÜRFNISSE HINAUS (1)

(1) Aus "Ermittlung der Bedürfnisse; Bericht über eine 1984 in Athen durchgeführte Erhebung" - Vorlage der griechischen Gesellschaft für Spastiker anlässlich eines Seminars, das von der Kommission unterstützt und von der "International Cerebral Palsy Society" im April 1984 in Cambridge veranstaltet wurde.

I. EINLEITUNG: GRUNDLAGE DER ANALYSE

1. Die Kommission stützt sich bei dieser Analyse in erster Linie auf vier Studien(1), die zwischen 1982 und 1983 durchgeführt wurden und in denen die Probleme unter verschiedenen - statistischen, psychologischen, juristischen, soziologischen und ergonomischen - Gesichtspunkten untersucht werden. Der Verbund von Rehabilitationszentren der Gemeinschaft setzte ferner drei Arbeitsgruppen ein, die 1983 über die Beschäftigung und berufliche Ausbildung von Behinderten berichteten; darüber hinaus waren die europäischen Behindertenverbände, mit denen die Kommission in regelmäßigem Kontakt steht, aufgefordert worden, Angaben oder Lageberichte zu diesem Thema zu unterbreiten. So war es der Kommission möglich, auf Wissen und Meinungen der Praktiker, der "Verbraucher" und der Forscher zurückzugreifen.
2. Der Kommission war außerdem klar gemacht worden, wie wichtig Beschäftigung, berufliche Rehabilitation und Ausbildung für die Behinderten sind. Aufgrund dessen erstellte die Kommission eine Diskussionsunterlage für den Beratenden Ausschuß für die Berufsausbildung(2), die dieser auf seiner Sitzung im September 1983 erörterte. Als Ergebnis dieser Aussprache unterbreiteten einige Ausschußmitglieder wertvolle Kommentare, die in den Abschnitten dieser Mitteilung über die Berufsbildung berücksichtigt werden.
3. Gleichzeitig war es der Kommission möglich, die Arbeiten der internationalen Organisationen eingehend zu verfolgen, die, veranlaßt durch das UN-Jahrzehnt der Folgemaßnahmen auf das Internationale Jahr der Behinderten (1981) und aus einem Gefühl für die Dringlichkeit der kritischen Probleme, die es zu lösen gilt, außerordentlich aktiv auf dem Gebiet der Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sind. Von besonderer Bedeutung war auch die Tatsache, daß die Internationale Arbeitsorganisation 1983 ein Übereinkommen und eine Empfehlung zur Rehabilitation und Beschäftigung der Behinderten angenommen hat. Das positive Vorgehen und die Solidarität der Gemeinschaftsländer in einer Reihe wichtiger Fragen waren bei der Erstellung dieser Unterlagen bemerkenswert. Der Europarat (partielles Übereinkommen im sozialen Bereich und auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens) leistete ebenfalls einen doppelten Beitrag von außerordentlichem Wert durch die systematische Neugestaltung seiner Informationsübersicht über die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Rehabilitation und Beschäftigung der Behinderten sowie durch die Aktualisierung und Zusammenstellung all seiner früheren Entschlüsse im Hinblick auf eine neue umfassende Entschluß, in der eine kohärente Politik zur Rehabilitation der Behinderten niedergelegt werden soll. Ebenso wertvoll und ergänzend ist das Programm der OECD für behinderte Jugendliche (Zentrum für Bildungsforschung und Innovation), das jetzt

-
- (1) Bei den vier Studien handelt es sich um:
 "Die Behinderten und ihre Beschäftigung", Guy Mangin (EUROSTAT, 1983)
 "Eine funktionelle Beurteilung behinderter Arbeitnehmer im Lichte der Anforderungen an neue mikro-elektronische Geräte", Robert Feeney, Universität Loughborough, 1982
 "Überblick: Behinderung und Beschäftigung", Mary Croxson, Fernuniversität, 1982
 "Die Eingliederung von Behinderten in die Wirtschaft: eine Analyse der Maßnahmen und Tendenzen in den Mitgliedstaaten", Eliane Vogel-Polski und andere, Freie Universität Brüssel, 1983
- (2) Kommissionsdokument "Die Berufsausbildung der Behinderten in der Europäischen Gemeinschaft", Juni 1983

vom Thema der schulischen Eingliederung zum Thema der Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben weiterentwickelt wurde; der Schwerpunkt liegt hier auf der Förderung, Beschreibung und Evaluierung innovativer Ansätze und Vorhaben sowie auf der Analyse der Auswirkungen ihrer Ergebnisse auf die Politik. Durch die Verflechtung all dieser gut gesteuerten internationalen Tätigkeiten und denen der Europäischen Gemeinschaft wird die Unterstützung der Anstrengungen, die in allen betroffenen Mitgliedstaaten unternommen werden, noch weitgehend verstärkt.

4. Im Januar 1984 forderte die Kommission Herrn Prof. ALDEBA, Dekan der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Limburg, Maastricht, auf, einen zusammenfassenden Bericht⁽¹⁾ zu erstellen, der alle Studien und sonstigen bereits vorliegenden Beiträge berücksichtigen und die Grundlage für ein multirepräsentatives Seminar bilden sollte, das die Kommission im März 1984 in Brüssel veranstaltete. Schließlich war das Thema Beschäftigung Hauptpunkt der Tagesordnung zweier Sitzungen der Verbindungsgruppe der Kommission für Behinderungen (im April und Juni 1984), die sich aus Vertretern der zuständigen Ministerien aller Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die Verbindungsgruppe war auch eine wichtige Quelle für Informationen über jüngste Entwicklungen in den Mitgliedstaaten.

II. LAGE

A. ALLGEMEIN POSITIVE FAKTOREN AUF DEM GEBIET DER BEHINDERUNG

5. Auf einem Gebiet, auf dem so viele schwierige Probleme bestehen, würde sich ein völlig unausgewogenes Bild ergeben, wenn nicht zunächst über die vielen höchst wichtigen positiven Merkmale der gegenwärtigen Situation berichtet würde. Während der medizinische Fortschritt durch die höheren Überlebensraten bei der Geburt, nach einem Unfall oder im Alter zu einer Erhöhung der Zahl der gegenwärtigen Behinderungen führen kann, muß diesem Argument natürlich entgegen gehalten werden, daß jetzt nicht nur viele der früher unheilbaren Schäden geheilt werden können, sondern daß auch Behinderungen, die auf Schäden beruhen, die selber unheilbar bleiben, verringert werden. Gleichzeitig wurden erhebliche Fortschritte in der theoretischen und praktischen Pädagogik erzielt, die neue Lernmöglichkeiten für geistig und körperlich Behinderte auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung eröffnen. In einigen Fällen wird dieser Effekt noch durch die positiven Auswirkungen der vorherrschenden Tendenz verstärkt, behinderte Kinder und Jugendliche in das normale Schulsystem einzugliedern.
6. Ebenso spektakuläre Fortschritte wurden bei der Verringerung oder sogar Behebung von Behinderungen erzielt, die auf noch so schweren Schädigungen beruhen. Angebot und Qualität der technischen Hilfen und die Verfügbarkeit von Informationen über diese Hilfen nehmen in der Regel ständig zu; es gibt keine Art der Behinderung, die nicht auf die eine

(1) "Behinderte und ihre Beschäftigung" von Will ALBEDA, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Zentrum für Arbeit und Gesellschaft, Maastricht

oder andere Weise durch diese Hilfen verringert werden kann; der gegenwärtige Beitrag der Hilfen, ganz abgesehen von ihrem künftigen Potential, bei denen die neuen Technologien der Informatik und Tele-matik genutzt werden, ist besonders groß. Die Vorteile, die sie bieten, erstrecken sich auf jede Phase und fast alle Aspekte des Lebens - Basisfunktionen, allgemeine Bildung, Berufsbildung, Beschäftigung, Freizeit, Kommunikation, selbständiges Leben. Es kann in zunehmendem Maße ohne Übertreibung gesagt werden, daß Blinde lesen, Taube telefonieren, Gelähmte sich erstaunlich frei bewegen und geistig Behinderte lernen können. Mit Hilfe eines Computers kann sogar ein Mensch, der von Geburt an so schwer gelähmt ist, daß er nur mit dem Kopf nicken oder blasen kann, lernen, sich zu verständigen und seine Umwelt zu kontrollieren.

7. Das Zusammentreffen technischer Fortschritte mit veränderten Verhaltensweisen und einem zunehmenden Verantwortungsbewußtsein der Öffentlichkeit hat eine Reihe weitreichender Vorteile gebracht. Ein an allen vier Gliedmaßen Gelähmter kann in der Lage sein, einen Wagen zu fahren, der speziell für ihn angepaßt wurde; in einer Reihe von Städten wurden die öffentlichen Verkehrssysteme angepaßt oder Beförderungen von Haus zu Haus eingeführt. Viele einfallsreiche und flexible Vorhaben zum Bau von Häusern machen es möglich, daß Behinderte selbständig leben können, ohne auf die notwendige Unterstützung durch Fachkräfte verzichten zu müssen und ohne daß es zur Bildung von Gettos kommt. (2) Die Mobilität auf den Straßen wurde in einigen Städten durch besondere Wege für Rollstuhlfahrer oder durch tastbare oder hörbare Hilfen für sehbehinderte Fußgänger verbessert. Es wurde auch viel getan, um öffentliche Gebäude - Büros, Hotels, Geschäfte, Schulen, kulturelle und Freizeiteinrichtungen - für Behinderte physisch zugänglich zu machen und Arbeitsplätze an die Bedürfnisse der behinderten Arbeitskräfte anzupassen. Es stimmt zwar, daß die Er-rungenschaften auf all diesen Gebieten in der Gemeinschaft ausser-ordentlich unterschiedlich sind, doch sind sie Wirklichkeit und nach-ahmenswerte Beispiele.
8. Auch ist es wichtig, daß die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Errich-tung oder Unterstützung landesweiter Koordinierungsstellen nicht unter-bewertet werden. In einigen Fällen haben diese Stellen auch die Auf-gabe, einen Teil der Maßnahmen durchzuführen und Dienste anzubieten; in anderen Fällen liegt das Hauptgewicht auf Beratung und Information. Der französische Verbindungsausschuß für die Rehabilitation von Behin-derten (Comité National de Liaison pour la Réadaptation des Handicapés) ist ein gutes Beispiel für die Errichtung einer solchen landesweiten Einrichtung; das gleiche gilt für die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation in Deutschland, den niederländischen Behindertenrat "Stichting Nederlandse Gehandicaptenraad", die Nationale Rehabilita-tionsbehörde in Irland und die Königliche Vereinigung für Behinderung und Rehabilitation im Vereinigten Königreich. Einige dieser Stellen nehmen auch die Aufgaben der nationalen Sekretariate der Rehabilitation International wahr und spielen dadurch eine aktive Rolle im weltweiten gegenseitigen Austausch von Daten und Ideen; auf europäischer Ebene

(1) Vgl. die im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie "Beförderung von Behinderten: Haus-zu-Haus-Beförderungssysteme", Erica Research Institute November 1982

(2) Vgl. insbes. die Mitteilung der Kommission KOM(80)491 vom September 1980, in der über Innovationen im Wohnungswesen berichtet wird, die von der Gemein-schaft im Rahmen ihres Programms von Modellvorhaben für behindertengerechtes Wohnen unterstützt werden.

führen die Sekretariate der Gemeinschaftsländer regelmäßig Gespräche mit der Kommission über alle wichtigen sozialen Fragen der Behinderrung und geben ihrer Arbeit so eine gemeinschaftliche Dimension.

9. Viele dieser Errungenschaften in der Praxis kamen zustande durch (und forderten ihrerseits) eine Veränderung in den Verhaltensweisen - beispielsweise unter den Arbeitgebern, Gewerkschaften, Beamten, Verwaltungsexperten, Fachkräften im Behindertenbereich und zu einem gewissen Grad auch in der breiten Öffentlichkeit. Bei der Förderung dieses Wandels war das Internationale Jahr der Behinderten (1981) sicherlich ein wesentlicher Faktor. Zuweilen ist es jedoch schwer, sich nicht zu sehr von der dunkleren Seite beeindrucken zu lassen: das Fortbestehen von Gleichgültigkeit, Unkenntnis und schlecht verborgener Angst gegenüber vielen Formen der Behinderung kann sich als ein bedrückendes Phänomen erweisen. Positiv zu verbuchen ist jedoch ein wachsendes Bemühen, beispielsweise die traditionsgebundenen Schranken zwischen den Praktikern verschiedener Berufe und den Fachkräften sowie den jeweiligen Verwaltungsfachleuten oder - was noch wichtiger ist - ihren Klienten(1) zu beseitigen.

In einigen Ländern zumindest haben Sendereihen und Dokumentarfilme, die im Rundfunk bzw. Fernsehen ausgestrahlt werden, eine große Wirkung. In weiten Kreisen besteht ein zunehmend wirksamer Wille, die schwächenden Kräfte eines ungehörlichen Paternalismus auszuräumen, der für manch eine wohlgemeinte Tätigkeit in der Vergangenheit charakteristisch war. Obwohl es immer noch Vorbehalte und Vorurteile gibt, ist es ermutigend, daß viele Arbeitgeber ihr Verhalten völlig geändert haben, als sie aus der Praxis lernen mußten, was behinderte Arbeitskräfte zu bieten haben. In der Tat gibt es in allen Lebensbereichen und Gesellschaftsschichten eine Fülle von Beispielen dafür, daß wir in einer Welt leben, in der sich alles ändern kann, wenn erst einmal das Eis gebrochen ist.

10. Nicht schnell, zumindest nicht in Europa, aber dennoch spürbar und in zunehmendem Maße reagieren Behinderte jetzt selber auf diese komplexe Lage von Ausweglosigkeit und Chance. Einzelne haben dies natürlich schon immer getan; es wird immer mehr eingesehen, daß, abgesehen von den wenigen Grundvoraussetzungen, Zusammenschluß und Solidarität notwendig sind, wenn der Herausforderung begegnet werden soll. In allen Gemeinschaftsländern sind die Vereinigungen der Eltern und Familien Behindelter sowie die Behindertenverbände selber mehr oder weniger einflußreich, und der Trend geht dahin, daß ihr Einfluß noch zunimmt; auf europäischer Ebene wird dies auch spürbar und die Kommission fördert diese Entwicklung. Der gute Wille der Nichtbehinderten ist sicherlich wichtig, aber nicht ausreichend; auf ihm allein kann man sich nicht verlassen, um in schweren Zeiten wirksame Ergebnisse zu erzielen. Behinderte brauchen daher auch die Unterstützung einer gutgeführten Selbstverteidigung. Diese wird nirgends wirksamer sein als dort, wo sie mit aktiven Selbsthilfesystemen und -tätigkeiten verbunden wird, wie in der "Bewegung für selbständiges Leben" (Independent Living Movement), die jetzt in der Gemeinschaft an Orten Fuß faßt, die so weit auseinander liegen wie Derbyshire und München.

(1) Vgl. die jüngsten (1983) im Auftrag der Kommission durchgeführten Untersuchungen über die "berufsübergreifende Zusammenarbeit" von Prof. Boris FORD und "Die Rolle der freien Wohlfahrtsverbände" von V. KÖDITZ, die sich beide hauptsächlich mit den Bedürfnissen behinderter Jugendlicher beim Übergang ins Erwerbsleben befassen.

11. Zusammenfassend können die positiven Faktoren als eine Kombination eines etwas langsamen und sporadischen, aber dennoch deutlichen Fortschritts, was die allgemeinen Umweltfragen, die Stützungsstrukturen, die Einstellung der anderen zu den Behinderten und die Vorstellungen der Behinderten selber und ihre Erwartungen betrifft, mit einem sehr viel schnelleren Fortschritt im wissenschaftlichen und technologischen Bereich gesehen werden. Wichtig für diesen Bericht ist, daß sich diese Kombination verändert hat und daß sie auch weiterhin die Schwelle der Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt verändern wird. Es ist heute eine Realität, daß von einer Nichtvermittelbarkeit am Arbeitsmarkt im absoluten Sinne nicht mehr gesprochen werden kann; das Äußerste, was man im negativen Sinne tun kann, ist zuzugeben, daß man sich in einigen Fällen nicht vorstellen kann, wie eine bestimmte Person in allernächster Zukunft beschäftigt werden kann, und selbst das wird sich ziemlich häufig und wahrscheinlich immer öfter als falsch herausstellen.

B. ALLGEMEINE PROBLEME DER BEHINDERUNG

12. Diesen im wesentlichen positiven Faktoren ist eine Reihe allgemeiner Probleme entgegenzusetzen, die der Verwirklichung eines vollgültigen und befriedigenden Lebens vieler Behinderter im Wege stehen und auf die hingewiesen werden muß, bevor auf die spezifischen Beschäftigungsprobleme eingegangen wird. Einige dieser Probleme ergeben sich aus der Art der Behinderung, andere wiederum haben ihren Ursprung in der Reaktion der Gesellschaft auf die Behinderung.
13. Eine Gruppe von Problemen betrifft die große Unterschiedlichkeit der Behinderungen. Unter den Behinderten selber hat dieser Faktor zu einem unverständlichen Bruch in der Entstehung eines umfassenden Gefühls der Solidarität geführt und daher in der Praxis die Schaffung wirklich starker Strukturen der Selbsthilfe und Selbstverteidigung verhindert. Auch für die Verwaltungen und Leistungsträger stellt die Unterschiedlichkeit der Behinderungen eine schwer überwindbare Schwierigkeit dar: sie versuchen ständig, entweder einen Ausweg zu finden zwischen Überspezialisierung und allzu großer Verallgemeinerung bei der Definition der Probleme, denen sie sich gegenüber sehen, oder ansonsten eine Reihe von Einzelentscheidungen zu treffen, um in spezifischen Fällen oder bei besonderen Bedürfnissen verhältnismäßig engherzig oder großzügig vorgehen zu können.
14. Die Behinderung bringt sowohl die Behinderten als auch die politischen Entscheidungsträger und Leistungserbringer in die schwierige Lage der Brandmarkung. Um Dienstleistungen zu planen und zu erbringen, muß der Träger wissen, welche Bedürfnisse bestehen und wo sie bestehen, und in der Lage sein, die herrschenden Tendenzen zumindest bis zu einem gewissen Grad einzuschätzen. So muß er also die Behinderten ermitteln, ausführliche Information über sie zusammentragen und sie vielleicht zu bestimmten Zwecken bitten oder auffordern, sich selber als behindert registrieren zu lassen. Selbst eine aktive Eingliederungspolitik hängt davon ab, daß zunächst ermittelt und so festgestellt wird, wer eingegliedert werden soll. Die mißliche Lage, in der sich der Behinderte selbst befindet, ist nur zu klar: um einen Leistungsanspruch zu begründen, muß er sich einstufen lassen, was unter Umständen das Bild, das er selber von sich hat oder das andere von ihm haben, beeinträchtigt. Deshalb mag auch ihm der öffentliche Weg zur Eingliederung unangenehm und zu exponiert erscheinen.

15. Die negativen Faktoren, die bei der Reaktion der Gesellschaft auf die Behinderten festgestellt werden können, lassen sich in drei Arten unterteilen: diejenigen, die in den Rechtsvorschriften und bei der Bereitstellung von Diensten und im Verhalten der breiten Öffentlichkeit zutage treten. Was die Rechtsvorschriften betrifft, so ist das allgemeine Bild trotz der vielen nützlichen Maßnahmen, die in den Gemeinschaftsländern durchgeführt werden, aus vielerlei Gründen unbefriedigend. Die früheren Rechtsgrundlagen spiegeln natürlich die Ansichten der damaligen Zeit wider, die heutzutage vielleicht beschränkt oder verzerrt erscheinen; auch haben die Gesetzesänderungen nicht mit dem Wandel der Lage und der Einstellungen Schritt gehalten. Auch waren die Rechtsvorschriften häufig Stückwerk, so daß zwischen den einzelnen Teilen kein Zusammenhang besteht. Drähtens ist ihre Durchführung nicht immer wirksam und die Überwachung häufig unzulänglich. Die nachteiligen Auswirkungen dieser Unzulänglichkeiten werden schließlich noch durch die Wirtschaftsrezession verschärft.
16. Trotz allem, was in diesem Jahrhundert in den Industrieländern getan wurde, um Dienste zur Befriedigung der Bedürfnisse von Behinderten einzurichten und zu verbessern, besteht eine starke und vielleicht zunehmend an Gewicht gewinnende Meinung, daß viele Maßnahmen unzulänglich oder ungeeignet sind. Die Kritik richtet sich zu einem großen Teil nicht nur auf Fragen der Behinderung, sondern ist Teil eines ganzen Prozesses, der die Wirksamkeit aller sozialen Dienste in Frage stellt; da die Behinderten ganz besonders von diesen Diensten abhängig sind, sind natürlich auch die Fragen für sie von besonderer Bedeutung. Die Härte der Kritik an den Diensten, die von den Behinderten selber vorgebracht wird, beruht zu einem großen Teil auf der Bestärkung, die sie von denen erhalten, die nicht selber behindert sind - seien es Fachkräfte, freiwillige Helfer, Eltern oder sonstige Wohlgesinnte. Die Kritik erstreckt sich auf folgende Punkte:
- Zersplitterung : Die Dienste sind entsprechend den spezifischen Bedürfnissen aufgebaut, so daß sich ein Behinderter gleichzeitig an eine Reihe von Fachkräften oder Stellen wenden muß, von denen keine in der Lage ist, seine Probleme als Ganzes zu behandeln, oder damit beauftragt ist, die Auswirkungen einer Maßnahme auf andere Aspekte im Leben seines Klienten zu überprüfen. Die Fachkräfte selber sind überspezialisiert und haben wenig oder bestenfalls unzureichende Kontakte untereinander; die Koordinierung ist in der Regel bekanntlich schwach, was kaum überrascht, denn typischerweise gibt es weder eine zuständige Person noch eine zuständige Stelle, die mit der Koordinierung beauftragt ist. Auf dem Gebiet der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit liegt das allgemeine Ausmaß noch weit hinter der erforderlichen Zusammenarbeit zurück, obwohl es bemerkenswerte Beispiele für gute Praktiken gibt, wie weiter oben berichtet wurde(1).

(1) vgl. Ziffer 9 und Fußnote

Die Auswirkung dieser Zersplitterung kann natürlich bei einem Übergangsprozeß besonders hart sein, wenn der Behinderte sich mit der Zeit von einer Stelle oder Einrichtung zur anderen wenden muß⁽¹⁾, doch die gesamte Rehabilitation ist ein Prozeß in diesem Sinne und daher den Gefahren einer Diskontinuität ausgesetzt.

- Vereinheitlichung----

Die Behauptung ist keineswegs neu oder bemerkenswert, daß Bürokraten oder sogar Träger der primären Versorgungsdienste dazu neigen, die Probleme von Gruppen von Klienten zu vereinfachen und einzuordnen - zumindest in den Augen der Klienten selber - und gerne die Bedeutung der für den Einzelnen spezifischen Faktoren unterschätzen. Bis zu einem gewissen Grad wird dies unvermeidbar sein und muß daher akzeptiert werden; von vielen Behinderten kann jedoch eine Akzeptanz nicht erwartet werden. Für sie ist die komplexe Besonderheit der Auswirkungen ihrer Behinderung das Wesentliche ihres Lebens, den ganzen Tag über und jeden Tag: entweder tragen die Lösungen dieser Eigenheit Rechnung oder sie sind völlig unbrauchbar. Es ist wohl kaum tröstlich zu wissen, daß die meisten Rollstühle durch eine Tür passen, wenn der eigene Rollstuhl nicht durchgeht. Ein ewiges Problem ist auch das, wenn jemand - Bürokrat, Fachkraft, Arbeitgeber, Hotelier oder wer auch immer - das, was er anzubieten hat, zwar anpassen, aber nicht darüber hinausgehen will.

- Paternalismus

Wenn auch in gewisser Hinsicht angebracht, wird vielleicht in anderer Hinsicht von den Diensten zuviel getan. Vor allem für die geistig Behinderten, aber nicht allein für sie; unter Umständen ist es leichter, Schutz und Unterstützung zu finden, als ihnen zu entgehen und ein vernünftiges Maß an Selbstständigkeit zu erlangen. Einige Berufe sind bekannt für ihr anmaßendes und herablassendes Verhalten. Aus einer gewissen Sicht sind alle Behinderten erklärtermaßen chronische Patienten, und traditionsgemäß dürfen Patienten nur soviel Informationen über ihren eigenen Zustand erhalten, wie es nach Meinung der Fachkräfte für sie gut ist. In der Regel reagieren die Menschen auf diese gutgemeinte Tyrannei mit Unterwerfung: Das führt dazu, daß der Behinderte seine Menschenrechte an andere "delegiert" oder abtritt.

(1) Dieser Punkt wird in einer Studie besonders herausgestellt, die unlängst im Auftrag der Kommission vom Zentralamt für behinderte Studenten (National Bureau for Handicapped Students) im Vereinigten Königreich unter folgendem Titel erstellt wurde: "Überblick über die Lage in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft hinsichtlich des Zugangs von behinderten Studenten zu weiterführenden Bildungseinrichtungen und Ausbildungsgängen".

17. Wie bereits erwähnt, wurden zwar Fortschritte dahingehend erzielt, daß die breite Öffentlichkeit erfolgreich zu einer positiveren Haltung gegenüber den Behinderten ermutigt werden konnte, doch scheinen sich alle darin einig zu sein, daß in unserer Gesellschaft die gegenwärtige Lage in dieser Hinsicht noch lange nicht befriedigend ist. Bei bestimmten Formen der Behinderung sind die Schwierigkeiten im allgemeinen sehr viel größer als bei anderen - beispielsweise bei geistiger Retardierung, bei Lähmungserscheinungen, die das Sprechvermögen beeinträchtigen oder den Gesichtsausdruck verändern, und (im völlig anderen, aber ebenso schwer zu behandelnden Fall) bei Taubheit; bei Geisteskrankheit ergeben sich zugegebenermaßen besondere Komplikationen. Das Problem besteht wohl aus einer Mischung von mehr oder weniger rationalem Begreifen, daß Behinderte unbequeme Fragen an uns richten könnten, und völlig irrationalen Ängsten, die auf Unkenntnis beruhen, die durch das System genährt wurde - die bisherige Tendenz, getrennte Einrichtungen - häufig Heime - und getrennte Dienste zu errichten, welche die behinderten Menschen von der übrigen Gesellschaft isolieren. Die Entwicklung von Spezialdiensten und die Tendenz, Behinderte abzusondern, haben darüber hinaus den Glauben bestärkt, daß ihre Bedürfnisse durch dieses System in der Tat bestens befriedigt werden, und daß vom normalen Bürger weiter nichts verlangt wird, als daß er seine Steuern zahlt. Vor allem das Herausholen der Behinderten aus ihren Einrichtungen wie auch die gesamte Eingliederungsbewegung, zu der diese Maßnahme gehört, machen ein völlig anderes Vorgehen notwendig und stellen das örtliche Gemeinwesen vor eine ganz neue Forderung, nämlich, daß es sich ihrer Behinderten bewußt wird und die Verantwortung für sie übernimmt. Dazu ist ein Teufelskreis zu durchbrechen: daß Behinderte gesehen werden - auf der Straße, im Theater, im Wirtshaus - ist wesentlich; beides hängt von neuen Verhaltensweisen ab und ist eine Voraussetzung dafür.

B. POSITIVE FAKTOREN BEI DER BESCHÄFTIGUNG BEHINDERTER

18. Da es sich bei der Behinderung um ein umfassendes, vielschichtiges und tiefgreifendes Phänomen handelt, kann die Beschäftigung der Behinderten nicht ohne eine vorherige Prüfung ihrer allgemeinen Situation untersucht werden. Um nun vom allgemeinen zum Besonderen zu kommen, ist am besten mit einer Beschreibung der positiven Faktoren im Beschäftigungsbereich zu beginnen. Andernfalls könnte der ziemlich falsche Eindruck entstehen, alle einzelstaatlichen Rechtsvorschriften seien mehr oder weniger irrelevant und das gesamte Angebot an Diensten weitgehend unwirksam. Tatsächlich wurden in den meisten Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen unternommen, um Rechtsvorschriften zur Förderung der wirtschaftlichen Eingliederung von Behinderten zu erlassen und Dienste zu schaffen oder zu fördern, um dies zu erleichtern. Außerdem wird nachweislich auf einzelstaatlicher Ebene derzeit viel getan, um die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen Beschäftigungslage auf die Behinderten zu reduzieren.

19. In diesem Bereich hat keine gesetzliche Maßnahme mehr Diskussionen ausgelöst, als das sogenannte Quotensystem, nach dem die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet sind, einen bestimmten Prozentsatz Behinderter zu beschäftigen. Faktisch gibt es jedoch in der Gemeinschaft keine einheitliche Quotenregelung: In einem Mitgliedstaat, nämlich Dänemark, sind keine Quoten vorgesehen; zwischen den übrigen Mitgliedstaaten weisen die Systeme in bezug auf die Größe der betroffenen Betriebe, das Vorgehen des öffentlichen und des privaten Sektors, die Kriterien für die zu berücksichtigenden Behinderungen, den Prozentsatz der einzustellenden Behinderten und die Sanktionen bei Nichtbeachtung der Vorschriften alle erdenklichen Unterschiede auf(1). Darüber hinaus ist allgemein nicht nachweisbar, daß Quotensysteme bei der Verwirklichung des Ziels, den Behinderten nach Möglichkeit eine Vollbeschäftigung zu sichern - zu diesem Zweck wurden sie unter ganz anderen wirtschaftlichen Bedingungen als heutzutage eingeführt - besonders erfolgreich sind. In den meisten Ländern scheinen die Sanktionen nicht zu greifen, da sie entweder zu schwach sind, um irgendeine Wirkung zu haben, oder zu hart sind, um generell angewandt zu werden. Wie die Dinge liegen, wird allgemein nicht damit gerechnet, daß die Durchschlagskraft in absehbarer Zukunft verbessert werden kann.
20. Daher wäre es nicht gerechtfertigt, die Quotenvorschriften als positiven Faktor aufzuführen, wo ein sehr viel höher entwickeltes System - eine "Pflichtsatz-Ausgleichsabgaben-Regelung" - zu ganz anderen Ergebnissen geführt hat. In Deutschland sind alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber mit mehr als 16 Beschäftigten verpflichtet, 6% (2) der Arbeitsplätze für Behinderte, die in ihrer Erwerbsfähigkeit um wenigstens 50% gemindert sind, bereitzustellen; andernfalls ist eine Ausgleichsabgabe von 100 DM je Monat und unbesetzten Pflichtplatz zu zahlen. Aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe werden hauptsächlich Arbeits- und Berufsförderungsfonds finanziert, die für Zuschüsse (beispielsweise zur Anpassung von Arbeitsplätzen) an Arbeitgeber verwendet werden, die die Pflichtsätze erfüllen oder übersteigen; des weiteren erhalten Behinderte, die im Arbeitsleben stehen, daraus Leistungen der nachgehenden Hilfe (3). Es wäre nicht zu erwarten, daß eine solche Regelung perfekt funktioniert; aber das deutsche System funktioniert weitaus besser als bloß zufriedenstellend. Wenngleich nach den jüngsten Angaben (1982) 75% der Arbeitgeber den Quoten nicht genügen, werden sie von einer beträchtlichen Anzahl überschritten; insgesamt werden nahezu 77% der gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtplätze für Behinderte besetzt, und 5,9% aller Arbeitnehmer der betroffenen Unternehmen waren in ihrer Erwerbsfähigkeit so stark gemindert, wie dies in den Kriterien verlangt wird.
- (1) Anhang II enthält eine kurze Zusammenfassung
- (2) Hierbei handelt es sich um einen Durchschnittswert: der Pflichtsatz kann je nach Arbeitgeber, Region und Industriezweig zwischen 4% und 10% schwanken. Im öffentlichen Sektor kann er sogar 12% erreichen.
- (3) 60% der Ausgleichsabgabe wird von der Hauptfürsorgestelle des betreffenden Landes einbehalten; 40% gehen an den Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft.

Der große Vorteil dieser Regelung besteht darin, daß sie gleichzeitig zwei Hemmnisse für die Beschäftigung der Behinderten abbaut: den Mangel an Arbeitsplätzen und den Mangel an finanziellen Mitteln zur Abstützung der Rehabilitationsdienste. Ebenso wichtig ist, daß sich das System auf Schwerbehinderte bezieht und sowohl für öffentliche als auch private Arbeitnehmer gilt.

21. Dennoch gibt es bisher keine Anzeichen dafür, daß die Mitgliedstaaten ein Quotensystem entsprechend der deutschen Regelung einführen oder ihr derzeitiges Quotensystem nach dem deutschen Modell anpassen oder stärken wollen. Häufig wird die Auffassung vertreten, eine solche Initiative könnte sich in der gegenwärtigen Wirtschaftslage, da so viele nicht behinderte Arbeitnehmer arbeitslos sind, nachteilig auswirken und weit mehr Erfolg sei von intensiveren Programmen zu erwarten, die darauf abzielen, die Sozialpartner zu beraten, zu unterstützen und zu überzeugen, und die durch einen finanziellen Anreiz oder Ausgleich ergänzt werden. Im Vereinigten Königreich wurde nach umfangreichen Erörterungen beschlossen, das Quotensystem, das generell als wirkungslos betrachtet wird, nicht abzuschaffen. Statt dessen wurde zusätzlich ein neuer offizieller, aber freiwilliger Verhaltenskodex für die Beschäftigung von Behinderten festgelegt, der sicherlich als Eckpfeiler der künftigen Politik und Praxis gedacht ist. Der Kodex bietet verschiedene Vorteile. Er enthält Informationen, Ratschläge und Referenzen sowie Regeln (auch wenn sie nicht obligatorisch sind). Der Kodex gilt nicht nur für private Unternehmen, sondern auch für den öffentlichen Sektor, auf den das britische Quotensystem keine Anwendung findet. Er ist in zwei Teile untergliedert, die zwei Ebenen anvisieren: die politische Ebene der Direktoren und die praktische Ebene der Produktionsleiter und Beschäftigten sowie ihre Vertreter.
22. In den Niederlanden weisen die nun dem Parlament vorliegenden Maßnahmen ebenfalls ein neues Konzept mit ähnlichen Merkmalen auf. Anstatt der einmal vorgeschlagenen 5%-Quoten werden die Arbeitgeber und die Gewerkschaften zusammenarbeiten müssen, um zu gewährleisten, daß in allen Unternehmen die Chancengleichheit der Behinderten bei der Beschäftigung tatsächlich verwirklicht wird; nach drei Jahren kann die Regierung notfalls einem bestimmten Unternehmen eine Quote zwischen 3% und 7% vorschreiben. Es ist daher offensichtlich, daß es verschiedene, sorgfältig erarbeitete und konstruktive Optionen gibt, welche die Mitgliedstaaten als Modelle erproben können und deren relative Wirksamkeit in den kommenden Jahren auf Gemeinschaftsebene untersucht und verglichen werden kann und sollte.
23. Eine stetige und sichere Quelle für die Beschaffung von Mitteln zur Finanzierung von Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen sowie entsprechenden Diensten kann auch auf andere Weise als durch eine Quoten-Ausgleichsabgaben-Regelung gewährleistet werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Nationale Fonds für die Wiedereingliederung Behinderter in Belgien. Der Fonds, der "schmerzlos" durch Beiträge der breiten Öffentlichkeit finanziert wird (namentlich durch einen Zuschlag auf die Kraftfahrzeugversicherung⁽¹⁾) sichert soweit wie möglich ein zuverlässiges und gleichmäßiges Rehabilitationsangebot im ganzen Land.

(1) Dadurch werden mehr als 50% der Fondsmittel aufgebracht; weitere Quellen sind u.a. die Feuerversicherung und die Arbeitsunfallversicherung

Seine große Stärke liegt darin, daß der Fonds nicht nur auf die Erfordernisse der Rehabilitationszentren, sondern auch der Arbeitgeber und individueller Behinderter eingehen kann. Folglich handelt es sich bei dem Fonds um ein politisches Instrument, das nicht nur solide finanziert wird, sondern auch flexibel ist.

24. Außerdem wird selbst ein noch so wirksames Quotensystem nirgendwo als einzige Lösungsmöglichkeit für alle Beschäftigungsprobleme der Behinderten betrachtet; vielmehr wird immer mehr anerkannt, daß ein kohärentes Bündel von Maßnahmen erforderlich ist, deren Bestandteil eine Quotenregelung sein kann oder auch nicht. Die jüngsten Maßnahmen in Deutschland sehen nicht nur eine gewisse Verbesserung des Quotensystems vor, sondern auch eine Ausweitung der Anreize für Arbeitgeber, behinderte Arbeitnehmer auszubilden und einzustellen, eine Verstärkung des Kündigungsschutzes und der Rolle der Vertreter behinderter Arbeitnehmer in den Unternehmen sowie eine Überprüfung des höheren Urlaubsgeldes für Behinderte; hinzu kommt noch die außerordentliche Qualität des beruflichen Rehabilitations- und Ausbildungsangebots für jugendliche und erwachsene Behinderte in der Bundesrepublik Deutschland.
25. Die derzeitigen Initiativen in Frankreich lassen ebenfalls ein umfassendes Konzept erkennen, das die Eingliederung behinderter Auszubildender in reguläre Ausbildungsplätze, flexiblere Regelungen für die Einstellung Behinderter im öffentlichen Dienst und verschiedene finanzielle Anreize für Arbeitgeber vorsieht. Dazu gehören Zuschüsse zu Einzelverträgen für die berufliche Rehabilitation, zu den Kosten der Anpassung der Arbeitsplätze und für zusätzliches Personal sowie die Ausbildung behinderter Lehrlinge, ein Programm mit Einstellungsbeihilfen für einen Zeitraum von drei Jahren an Arbeitgeber, die sich verpflichten, 4% behinderte Arbeitnehmer einzustellen und die Rehabilitation und Berufsausbildung zu fördern und ferner ein Zuschußprogramm für Behinderte, die sich selbständig machen. Die Reaktionen der Arbeitgeber bestehen beispielsweise in der Ernennung von für die Einstellung Behinderter verantwortlichem Personal in den Menschenrechtsdirektionen großer Unternehmen und in der vorrangigen Beschäftigung von Behinderten durch ETHIC, dem Zusammenschluß von 2.500 Klein- und Mittelbetrieben zwecks gegenseitiger Managementhilfe.
26. Desgleichen stellt der Verhaltenskodex im Vereinigten Königreich keine isolierte Erscheinung dar. Vielmehr sind Arbeitgeber mit mehr als 250 Beschäftigten gesetzlich verpflichtet, in ihrem jährlichen Geschäftsbericht eine Bilanz ihrer Politik zur Beschäftigung Behinderter zu ziehen. Die Motivation der Arbeitgeber wird durch Prämien im Rahmen des Programms "Fit for Work" gefördert; und außerdem wurde ein Behindertenberatungsdienst eingerichtet, der die bereits vorhandenen spezialisierten und allgemeinen Arbeitsvermittlungsstellen ergänzen soll. In Gebieten, wo die Dienste eines beruflichen Rehabilitationszentrums nicht in Anspruch genommen werden können, werden individuelle Rehabilitationsprogramme aufgestellt, die alle vorhandenen Dienste berücksichtigen; desweiteren wird die Gründung von geschützten Gruppen in Betrieben als Alternative zu den traditionellen Behindertenwerkstätten in zunehmendem Maße gefördert.

27. Natürlich könnten weitere Beispiele angeführt werden, um die Fortschritte in den Mitgliedstaaten nicht nur bei der Entwicklung gezielter Maßnahmen, sondern auch bei der Bewältigung der Probleme der Koordinierung und Sicherung eines ausgewogenen Angebots im ganzen Land zu veranschaulichen. Hier soll lediglich an einigen Beispielen aufgezeigt werden, daß solche Initiativen vorhanden sind und in vielen Ländern relativ gut funktionieren. Der Beitrag des privaten Sektors, der mitunter eine nützliche Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden beinhaltet, ist in allen Mitgliedstaaten ein wichtiger Faktor. Viele Rehabilitationszentren befinden sich in privater Hand, auch wenn sie finanzielle Unterstützung vom Staat erhalten. Von den französischen Vorbereitungs- und Nachbetreuungsgruppen in zahlreichen Gebieten werden einige privat, andere öffentlich verwaltet. In Frankreich übernimmt auch die GIRPEH (Groupements Interprofessionnels Régionaux pour la Promotion des Personne Handicapées) eine wichtige Rolle im Beschäftigungsbereich; für Innovationen, wie das sogenannte Pathway-Programm im Vereinigten Königreich zur wirtschaftlichen Eingliederung geistig Behinderter, sind mitunter private Initiativen wegbereitend.
28. Zahlreichen Behinderten, einschließlich junger Menschen, sind die Verbesserungen zugute gekommen, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Ausbildungsangebot sowie in den Beratungs-, Vermittlungs- und Betreuungsdiensten erreicht wurden. Dabei sind die Ausbildungsmöglichkeiten sowohl quantitativ als auch qualitativ erweitert worden; in einigen Ländern hat die Zahl der geistig Behinderten, denen eine gründliche Berufsvorbereitung vermittelt wird, erheblich zugenommen. So wurden flexiblere Methoden, wie z.B. modulare Ausbildungssysteme, eingeführt und die Selbstbeurteilung und aktive Beteiligung der Auszubildenden verstärkt. Während in der Nachkriegszeit zunehmend gut ausgestattete Sondereinrichtungen geschaffen wurden, gibt es heutzutage eine wachsende Zahl "integrierter" Ausbildungsmöglichkeiten in regulären Ausbildungsgängen und Einrichtungen, die behinderten und nicht-behinderten Ausbildungsteilnehmern in gleicher Weise offen stehen. Alle maßgeblichen Entwicklungen sind in den Gemeinschaftsverbund der Rehabilitationszentren eingegangen, der sich sowohl mit der Ausbildung körperlich als auch geistig Behinderter befaßt und nun seine Kapazität zur Verbreitung innovatorischer Methoden und beispielhafter Erfahrungen erheblich ausweitet.
29. Auch sind nicht alle Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt ungünstig. Die wachsende Nachfrage nach kürzeren Arbeitszeiten, das Interesse an geteilten Arbeitsplätzen, das größere Angebot an und die besseren Bedingungen für Teilzeitarbeit, mehr und bessere Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben - all diese Tendenzen können für einen Teil der Behinderten besonders attraktiv sein. Außerdem wird generell eingeräumt, daß die Umstellung auf Computer zu einer allgemeinen Verbesserung der Bedingungen in bestimmten Arbeitssituationen führen kann, die vor allem Behinderten zugute kommen dürfte. Die Herstellung elektronischer Bauelemente bietet bereits eine geeignete Beschäftigung für Behinderte. Außerdem bietet die technologische Revolution sowohl verbesserte Hilfsmittel für die Beschäftigung, vor allem im Bürosektor (wie Sprachsynthesizer für blinde Sekretärinnen) als auch neue Arbeitsmöglichkeiten am Computer selbst (als Programmierer oder Programmoperator), entweder im normalen Arbeitsumfeld oder durch Fernarbeit.

Darüber hinaus werden die Beschäftigungsmöglichkeiten in Sektoren, die keinen Bezug zu den neuen Technologien aufweisen, wie Fremdenverkehr, Forst- und Gartenwirtschaft eher zu- als abnehmen. Von größter Bedeutung für die Behinderten dürften jedoch Initiativen anderer Art sein, bei denen die Gemeinschaft eine führende Rolle spielt, nämlich Programme zur Verwirklichung einer sozialen Garantie für Jugendliche, zur Förderung der Gründung von Klein- und Mittelbetrieben und zur Unterstützung örtlicher Beschäftigungsinitiativen.

30. Für viele Behinderte - überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich für die geistig Behinderten - war die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit im Rahmen der verschiedenen Systeme der geschützten Beschäftigung nachgehen zu können, von größter Bedeutung. Verallgemeinerungen über Behindertenwerkstätten können gefährlich sein, da ihr Zweck, ihre Organisation und vor allem die von ihnen betreuten Gruppen nicht nur zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb eines Landes erhebliche Unterschiede aufweisen können. Generell erhalten Werkstätten für Behinderte öffentliche Unterstützung - aber das trifft auch auf andere Unternehmen zu. Sie müssen mit ihren Produkten auf dem freien Markt konkurrieren und das vorgegebene Produktivitätsniveau erreichen (1). Für tausende von Behinderten stellen die Behindertenwerkstätten den wichtigsten effektiven - in einigen Fällen sogar den einzigen signifikanten - Kontakt mit der Gesellschaft her.
31. Allerdings ist einzuräumen, daß die Behindertenwerkstätten in ihrer traditionellen Form drei Probleme aufweisen. Sie haben sich im allgemeinen auf die Leichtindustrie ohne höhere Technologie konzentriert, und der Markt für ihre Erzeugnisse wird immer unsicherer; sie kosten die Regierungen Geld in einer Zeit, in der eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben geboten ist; außerdem herrscht generell der Eindruck, daß die von ihnen angebotene Integration im allgemeinen nicht den heutigen Erwartungen entspricht. Theoretisch könnte letztgenannter Nachteil insofern abgestellt werden, als die Behindertenwerkstätten zumindest für einige ihrer Mitglieder eine typische Übergangsrolle übernehmen könnten - d.h. als flexibel organisierte Zwischenstation zwischen Rehabilitation oder Sonderausbildung und dem freien Arbeitsmarkt. In der Praxis ist es jedoch nicht leicht, die Vorstellungen eines ständigen und programmierten Verlusts der besten Arbeitskräfte mit den Produktionsquoten der Produktionsleitung in Einklang zu bringen, und die Bemühungen, dieses Problem durch Prämien zu lösen, wird bei den Regierungen unter den gegenwärtigen Umständen wenig Anklang finden. Daher werden die Behindertenwerkstätten einerseits zugegebenermaßen mit enormen Problemen konfrontiert; andererseits nimmt in einer Rezessionsperiode die Nachfrage und der Bedarf an Arbeitsplätzen in solchen Werkstätten eher zu als ab, so daß sie wahrscheinlich in absehbarer Zukunft weiterhin ein wichtiger Faktor in der Beschäftigungsszene für Behinderte sein werden.

(1) Einige Behindertenwerkstätten genießen begrenzte "Privilegien" auf dem Markt (besondere Etikette, die Aufschluß über die Herkunft der Produkte geben, sie haben Anspruch darauf, das erste Angebot zu unterbreiten usw.). Anderen hingegen werden keine derartigen Vorteile eingeräumt, und die allgemeine Tendenz scheint gegen eine solche Bevorzugung zu sein.

32. Zur Überwindung der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der geschützten Beschäftigung wurden bereits zwei Arten von Initiativen eingeleitet. Die einen zielen darauf ab, das Potential der Behindertenwerkstätten als solche durch Einführung neuer Tätigkeitsbereiche als Alternative oder Ersatz für die eher traditionellen Verarbeitungs- oder Montagevorgänge zu verbessern: kommerzielle Dienstleistungen mit Computereinsatz sind ein vielversprechendes Gebiet, der intensive Gartenbau ein weiteres. Die anderen Initiativen sind alle darauf ausgerichtet, das stützende Umfeld (wenn auch nicht die Beschäftigungsgarantie) zu wahren, das die traditionellen Behindertenwerkstätten bieten, aber gleichzeitig die Behinderten in normale Betriebe einzugliedern und somit die Kosten des Ganzen zu verringern. Die bereits erwähnten Programme für individuelle "geschützte Arbeitsplätze" in Dänemark und die "geschützten Gruppen in Betrieben" im Vereinigten Königreich sind Beispiele dafür, wie das Problem der Segregation bekämpft wird und gleichzeitig übermäßige Ausgaben eingedämmt werden.
33. Ein ganz anderes Beispiel derselben allgemeinen Art von Initiativen bietet die Gründung von Genossenschaften; dies ist von besonderem Interesse, da die Gründung von Genossenschaften ein gutes Beispiel für ein Konzept ist, das auf Gemeinschaftsebene im Rahmen einer umfassenden Kampagne zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen empfohlen wird und das erwiesenermaßen für Behinderte aussergewöhnlich gut geeignet ist. Solche Entwicklungen sind vor allem in Italien festzustellen, wo die traditionellen Behindertenwerkstätten noch nicht weit verbreitet waren. In diesem Land wird Genossenschaften, die Behinderte mit Nichtbehinderten zusammenführen, eindeutig der Vorzug gegeben. Sicherlich treten schwerwiegende Probleme auf, wenn solche Vorhaben eingeleitet und Absatzmärkte für die Produkte gefunden werden sollen. Aber zumindest gab es in Italien keine ernsthaften Schwierigkeiten mit den Gewerkschaften in Bezug auf das Lohnniveau; dagegen ist der Beitrag, den die Genossenschaften durch die Förderung der Integration und einer verstärkten Verantwortung bereits zu einer autonomen Lebensweise geleistet haben, fest verankert und birgt beträchtliches Potential für die Zukunft.
34. Im folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, daß das Beschäftigungsdilemma der Behinderten besorgniserregend und dringend zu lösen ist. Gäbe es nichts, auf dem aufgebaut werden könnte, keine Chance, sich effektiv zur Wehr zu setzen, dann hätte es auch keinen Sinn, einen Versuch zu unternehmen, und es gäbe keine Rechtfertigung für eine Gemeinschaftsinitiative: Wir täten besser daran, die Behinderten, die einer Beschäftigung nachgehen wollen, sich selbst zu überlassen und Invaliditätsrenten als einziges politisches Instrument zu betrachten. In diesem Abschnitt sollte aufgezeigt werden, daß die Lage keinesfalls so ist. Es gibt sehr viel, auf dem aufgebaut werden kann, sowohl was Maßnahmen und Dienste anbelangt, als auch auf der Marktseite. Daher gibt es nicht nur eine Rechtfertigung für die Gemeinschaft, ihre Anstrengungen zu verstärken, sondern auch keine Entschuldigung, dies nicht zu tun.

D. PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DER BESCHÄFTIGUNG BEHINDERTER

35. Die statistische Untersuchung über die Beschäftigung Behinderter, die vom Statistischen Amt der Gemeinschaften 1981 (1) durchgeführt wurde, sollte unter anderem ermitteln, inwieweit die behinderten Erwerbspersonen mehr als andere soziale Gruppen von Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Rezession im allgemeinen betroffen sind. Bei der Untersuchung kam man jedoch zu dem Schluß, daß es den meisten Ländern an den erforderlichen statistischen Instrumenten fehlt, die eine Beantwortung dieser Frage ermöglichen würden. Daher liegen zwangsläufig nur ungenaue Zahlenangaben vor, die im allgemeinen überholt sind; das unzulängliche Datenmaterial ist selbst ein Beweis dafür, daß die Gemeinschaft Initiativen ergreifen muß, um die Forschung auf diesem Gebiet zu fördern. Soweit jedoch Daten vorliegen, bestätigen sie voll und ganz die allgemeine und feste Überzeugung, daß Behinderte genauso wie andere benachteiligte Gruppen unter den Auswirkungen der Rezession erheblich mehr gelitten haben und immer noch leiden als der Durchschnitt; dieser Standpunkt wird vor allem auch von den Verantwortlichen in Ministerien oder sonstigen staatlichen Stellen vertreten, die sich besonders mit diesem Problem befassen.
36. Im Vereinigten Königreich wurde die Arbeitslosenquote der Behinderten 1978 auf 14% gegenüber einem Landesdurchschnitt von 5,5% veranschlagt. In Dänemark waren 1980 17,5% der behinderten Arbeitsuchenden ohne Beschäftigung, und das zu einer Zeit, als die globale Arbeitslosenquote bei etwa 7% lag. Im gleichen Jahr schätzte das französische Arbeitsministerium die Arbeitslosenquote der Behinderten auf 30%, d.h. dreimal höher als für die übrigen Arbeitnehmer; in Belgien wird ihre Arbeitslosenquote auf mindestens 25% geschätzt. In den Niederlanden wurden in den drei Jahren von 1978 bis 1980, als die Gesamtarbeitslosigkeit in etwa der Dänemarks entsprach, je Jahr durchschnittlich nur 11,5% der bei den Arbeitsämtern registrierten Behinderten an einen Arbeitsplatz vermittelt.
37. In der Bundesrepublik Deutschland nahm die Arbeitslosigkeit der Schwerbehinderten zwischen 1976 und 1980, als die Gesamtarbeitslosigkeit um 32% zurückging, um 60% zu. Seit 1980 ging die Beschäftigung der Behinderten in den Mitgliedstaaten besonders stark zurück. Desgleichen verzeichnete die irische Behörde für Rehabilitation 1982/1983 einen Rückgang um 31% bei der Vermittlung Behinderter, während nach den Schätzungen des Ausschusses für Arbeitskräftefragen im Vereinigten Königreich die Langzeitarbeitslosigkeit bei behinderten Arbeitnehmern doppelt so hoch ist wie bei anderen Arbeitslosen. In Deutschland waren 1983 48% der nicht beschäftigten Schwerbehinderten länger als ein Jahr arbeitslos, wobei die Dauer der Arbeitslosigkeit für sie im Durchschnitt 16 Monate gegenüber 10 Monate für alle Arbeitslosen betrug. Darüber hinaus ist sowohl in Irland als auch im Vereinigten Königreich festzustellen, daß Behinderte immer weniger die Arbeitsverwaltungen in Anspruch nehmen, was entweder durch die Unzufriedenheit mit den angebotenen Dienstleistungen oder eine mehr allgemeine Desillusionierung angesichts der globalen Wirtschaftslage erklärt wird. Hinzu kommt noch das Problem der Unterbeschäftigung; alle Behörden sind sich darin einig, daß zahlreiche beschäftigte Behinderte, in auffallendem Maße Personen mit Hörschäden, Tätigkeiten verrichten, die erheblich unter ihrer Kapazität oder ihren Möglichkeiten liegen.

(1) vgl. Seite 2, Fußnote 1

38. Als Gründe für dieses Problem können folgende angeführt werden:

- a) Mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland ist es durch einzelstaatliche Quotenvorschriften, die in einer Zeit des Wirtschaftswachstums eingeführt wurden, nicht gelungen, behinderte Arbeitnehmer in einer Zeit der wirtschaftlichen Rezession zu schützen.
- b) Ein weiteres wichtiges Beispiel direkter gesetzlicher Eingriffe war die Festlegung bestimmter Tätigkeiten, die Behinderten vorbehalten sind - z.B. Fahrstuhlführer und Parkplatzwächter im Vereinigten Königreich. Das Problem ist, daß dieses Vorgehen bei seiner Einführung zwar begrüßt wurde und sicherlich angemessen war, aber inzwischen nicht mehr mit den Einstellungen vereinbar ist, wie sie sich bei Behinderten und ihren Familien, den einschlägigen Fachkräften und sogar in der breiten Öffentlichkeit entwickelt haben. Jede Tendenz, Behinderte auf bestimmte Tätigkeiten festzulegen, die darüber hinaus nur eine geringe und anspruchslose Qualifikation oder Ausbildung erfordern, wird heutzutage generell als eine gewisse Diskriminierung im negativen Sinne und als konträr zur Menschenwürde betrachtet. Daher scheint die Strategie vorbehaltener Berufe keine Zukunft zu haben.
- c) Wenngleich es einige Beispiele für eine hochwertige Ausbildung in gut ausgestatteten Sondereinrichtungen oder anderen gibt, ist das allgemeine Ausbildungsangebot für Behinderte grundlegend unzureichend, und häufig fehlen die erforderlichen Mittel zur Anpassung, so daß eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Fähigkeiten der Behinderten und den wenigen verfügbaren Stellen und einem Überangebot an minderwertigen Ausbildungsgängen, die den Behinderten nicht die notwendigen Qualifikationen für die vorhandenen Arbeitsplätze vermitteln, besteht.
- d) Wegen der fehlenden Ausbildungsmöglichkeiten oder wegen der Schwierigkeiten bei der Aufnahme einer Ausbildung, die unmittelbar mit einer spezifischen Behinderung verbunden sind, liegt der Anteil der ungelernten Arbeitskräfte mit wenigen oder gar keinen Aussichten auf eine Ausbildung am Arbeitsplatz bei den Behinderten erheblich über dem Durchschnitt; sie sind daher in einer Zeit der Rezession und des technologischen Wandels in außergewöhnlichem Maße von Freisetzung bedroht.
- e) Spezifische technologische Veränderungen können in bestimmten Fällen zu einem ernsthaften Verlust von Beschäftigungsmöglichkeiten führen, die für Personen mit gewissen Behinderungen besonders vorteilhaft waren. Die Automation der Produktionsprozesse hat bereits zum Abbau von Industriearbeitsplätzen geführt, die für verschiedene Behinderte, einschließlich geistig Behinderter, geeignet waren. Ein weiteres wichtiges Beispiel ist die Fernsprechvermittlung, die bisher als ein ganz entscheidendes Beschäftigungsgebiet für Blinde galt. Die neuen Vermittlungssysteme sind zunehmend visueller Art, und wenn sie nicht von Anfang an so konzipiert werden, daß sie ohne weiteres an die Erfordernisse blinder Telefonisten angepaßt werden können, werden die Kosten für eine spätere Anpassung untragbar sein, so daß in großem Ausmaß lebenswichtige Arbeitsplätze für Blinde verlorengehen können. Allerdings gibt es keine effektive Koordinierungsaktion, um diesen Trend zu verhindern.

- f) Bei der Schaffung der erforderlichen physischen Umwelt - Wohnungen, Zugang, Beförderung - um die Beschäftigung Behinderter (vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, der Körperbehinderten) abzustützen, sind die erzielten Fortschritte im allgemeinen zu langsam und zu sporadisch; daraus können zusätzliche unüberwindbare Hindernisse bei den vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen.
- g) Es besteht möglicherweise die weitverbreitete Auffassung, die Kosten der beruflichen Rehabilitation seien in Zeiten des relativen Überflusses eine wünschenswerte "Extravaganz", die man sich in Zeiten wirtschaftlicher Beschränkungen aber einfach nicht erlauben kann. Ein Arbeitgeber kann die Auffassung vertreten, daß er für jeden beschäftigten Behinderten mehr investieren muß, um weniger zurückzubekommen, und das zu einer Zeit, in der die richtige Personalpolitik ein Hauptanliegen ist. Die einzige bekannte Untersuchung zu diesem Thema widerlegt diese Auffassung: Nach der Du Pont-Erhebung⁽¹⁾ zählt sich die Rehabilitation nämlich aus. Dagegen sieht in Amerika die Lage anders aus: In den Vereinigten Staaten muß der Arbeitgeber (zumindest über seinen Versicherer) sehr wohl Renten und Löhne bezahlen. Trotzdem müssen die Regierungen die sozialen Kosten aufrechnen: Unter Regierungssachverständigen der Gemeinschaftsländer ist umstritten, ob die Rentenkosten höher sind als die einer effektiven Rehabilitation. Solange jedoch bei den Arbeitgebern die Meinung vorherrscht, sie könnten sich derzeit die Einstellung von Behinderten nicht leisten, wird das Problem weiter bestehen und besonders hart junge Behinderte treffen, die eine Erstbeschäftigung suchen. Wenn die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Wiederbeschäftigung ihrer eigenen Arbeitskräfte die sich eine Behinderung zugezogen haben, rückläufig ist, dann steht außer Frage, daß betriebsfremde behinderte Arbeitnehmer, die einen Arbeitsplatz suchen, noch viel geringere Chancen haben.
- h) Negative Einstellungen zu Fragen der äußerlichen Erscheinung und der Sprachdefekte, die mit bestimmten Behinderungen einhergehen, sind in der breiten Öffentlichkeit immer noch weit verbreitet - zumindest schreiben viele Arbeitgeber, und dies ist genauso wichtig, eine solche Haltung der breiten Öffentlichkeit zu. Dies wirkt sich zweifelloß als ein ernstzunehmendes verstecktes Hindernis für die Einstellung Behinderter im tertiären Sektor aus (Handel, Fremdenverkehr, Büroarbeit, persönliche Dienstleistungen), obwohl sie für diese Tätigkeiten besonders geeignet sein können und das Dienstleistungsgewerbe wahrscheinlich die besten Möglichkeiten für die Zukunft bietet.
- i) Die komplexe Beziehung zwischen Rehabilitationsmaßnahmen und finanziellen Leistungssystemen funktioniert nicht immer in kohärenter Weise und kann sogar als hemmender Faktor für eine Beschäftigung fungieren. Das Problem ist nicht, daß sich das bloße Vorhandensein eines umfassenden Leistungsangebots bei Behinderung generell gegen die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung aus-

(1) "Equal to the Task", Du Pont Erhebung über die Beschäftigung Behinderter,

94/86

wirkt. Wenn die wirtschaftliche Rezession über einen längeren Zeitraum anhält, könnte dies eine Folge sein; bisher hat jedoch der Grundsatz, daß eine "aktive Rehabilitation" gegenüber der "Invaliditätsrente" Vorrang hat, in allen Mitgliedstaaten gegolten: Generell erhält eine Person, die ein Rehabilitationsprogramm erfolgreich absolviert hat, beispielsweise keine Invaliditätsrente, wenn sie ein geeignetes Stellenangebot zurückweist. Die tatsächlichen Schwierigkeiten sind spezifischerer Art und betreffen die Beziehung zwischen den Invaliditätsrenten und bestimmten Beschäftigungsstrukturen, die von besonderem Interesse für Behinderte sein können - in erster Linie Teilzeitarbeit, aber auch versuchsweise Beschäftigung sowie schrittweise Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Beschäftigung. In einigen Mitgliedstaaten steht sich ein Behinderter, der Leistungen erhält, einfach schlechter, wenn er eine Teilzeitbeschäftigung annimmt oder schrittweise eine Arbeit aufnimmt. Außerdem gibt es weitere Vorbehalte gegen sonst nützliche Programme der "versuchsweisen" Beschäftigung, da es mitunter schwierig sein kann, den einmal verlorenen Leistungsanspruch wiederzuerlangen, wenn der Versuch keinen Erfolg hat oder zumindest nachteilige Verzögerungen auftreten können. Die mangelnde Flexibilität dieser Systeme kann besondere Probleme im Zusammenhang mit Strukturen der geistigen Erkrankungen führen; andere Behinderte können eine Definition der "teilweisen Unfähigkeit" und für sie geeignete Möglichkeiten verlangen. Dennoch gibt es auch hier Beispiele für erfolgreiche flexible Praktiken in einigen Mitgliedstaaten und vorbehaltlich finanzieller Überlegungen ist nicht einzusehen, weshalb auf Gemeinschaftsebene keine Fortschritte zur Bewältigung dieser Probleme erzielt werden sollten.

- j) Wenngleich umfangreiche Anstrengungen unternommen werden, um die Unterstützung der Arbeitgeber durch finanzielle Zuschüsse und Informations- und Beratungsprogramme zu erlangen, finden Anpassungsbeihilfen bei den Arbeitgebern enttäuschend wenig Anklang. Außerdem werden offenbar kaum konzertierte Anstrengungen unternommen, um Interesse und Einfluß der Gewerkschaften für die Förderung der Beschäftigung Behinderter zu mobilisieren.
- k) Von einigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen, ist die Beteiligung der Behinderten auf landesweiter, regionaler, lokaler oder Unternehmensebene an der Findung oder Durchführung von Entscheidungen, die ihre wirtschaftliche Eingliederung unmittelbar betreffen, kein hervorstechendes Merkmal der europäischen Szene.

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Memorandum der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat über die Beschäftigung der Behinderten in der
Europäischen Gemeinschaft

Entwurf für eine Empfehlung des Rates über die Beschäftigung
der Behinderten in der Europäischen Gemeinschaft

KOM(86) 9 endg.; Ratsdok. 4673/86

Punkt der 564. Sitzung des Bundesrates am 16. Mai 1986

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG) und der Ausschuß für Kulturfragen (K) empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

EG
K

1. Der Bundesrat teilt die Auffassung, daß die Behinderten das gleiche Recht wie alle anderen auf Chancengleichheit in der Berufsbildung haben, und Prüfungen, die für den Zugang zu Berufsbildungsgängen oder bei deren Abschluß gefordert werden, in einer Weise durchgeführt werden, daß Teilnehmer mit Behinderungen nicht benachteiligt werden.

EG
K

2. Wenn die Empfehlung zum Zugang und zum Verbleiben in der Berufsbildung eine "einheitliche" Politik empfiehlt, so

Ausgeliefert am 2. MAI 1986

- 2 -

verweist der Bundesrat darauf, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Berufsausbildung im dualen System (Schule und betrieblicher Teil) durchgeführt wird.

Für die schulische Ausbildung sind verfassungsrechtlich die Länder der Bundesrepublik Deutschland zuständig. Daran hat auch der EWG-Vertrag nichts geändert. Der Bundesrat verweist erneut darauf, daß das Bildungswesen grundsätzlich nicht als bloße Funktion der Wirtschafts- und Sozialpolitik und als Dienstleistungsbetrieb für diese Politikbereiche angesehen werden kann, sondern ein eigenständiger Politikbereich ist, für den die Kommission nach den Römischen Verträgen nur eine beschränkte Zuständigkeit besitzt. Der Bundesrat betont insbesondere, daß das sogenannte Gravier-Urteil in Verbindung mit Artikel 128 EWGV keinen allgemeinen Zugriff der Kommission auf das berufliche Schulwesen zuläßt, vielmehr ist es Sache der Länder, die Organisation und die innere Ausgestaltung des Bildungswesens entsprechend den ortsnahe Notwendigkeiten zu gestalten. Dies bestätigt auch der Europäische Gerichtshof in dem genannten Urteil, wenn er betont, daß die Organisation des Bildungswesens und die Bildungspolitik als solche nicht zu den Bereichen gehören, die aufgrund des EWG-Vertrages in die Zuständigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen fallen.

EG
K

3. Die in dem Modellcodex positiver Maßnahmen zur Förderung der Berufsbildung und Beschäftigung der Behinderten aufgeführten Anliegen sind in der Bundesrepublik Deutschland bereits weitgehend eingeleitet oder verwirklicht. Sie begegnen daher grundsätzlich keinen Bedenken. Dies gilt insbesondere auch für den vierten Spiegelstrich der Nummer 6; eine informationstechnische Grundbildung vieler Behindertengruppen ist eingeleitet.

Der sechste Spiegelstrich der Nummer 6 sollte allerdings überprüft werden, soweit dort auf den Abbau von Anforderungen abgestellt ist. Es würde den Behinderten auf Dauer nur schaden, wenn sie nicht alle Ausbildungs- und Prüfungsleistungen für einen bestimmten Beruf erbracht hätten, gleichwohl aber durch Zeugnisse der gegenteilige Eindruck hervorgerufen würde. Soweit Behinderte bestimmten Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen nicht gewachsen sind, sollten vielmehr eigene Berufsbilder geschaffen werden, die der durch die Behinderung eingeschränkten Leistungsfähigkeit entsprechen.

- EG 4. Problematisch erscheint auch die Forderung in diesem Spiegelstrich, Behinderten die Möglichkeit anzubieten, eine Berufsausbildung "...zu jedem Zeitpunkt des Jahres aufzunehmen". Diese Forderung führt zu erheblichen Abstimmungsproblemen in dem von einem Teil der EG-Länder konsequent praktizierten System der dualen Berufsausbildung. Die Parallelität der schulischen und der betrieblichen Ausbildung koppelt den Turnus der Ausbildungsprogramme an das Berufsschuljahr. Auch wegen des grundsätzlich einheitlichen Beginns der betrieblichen Ausbildung (01.10.) könnte die Forderung zu Schwierigkeiten führen.

- EG
K 5. Auch die Forderung im siebten Spiegelstrich der Nummer 6 ist für einen Teil der Behinderten nicht zu verwirklichen, z. B. bei geistig Behinderten. Dies sollte durch einen Einschub "nach Möglichkeit" oder "je nach ihrer Behinderung" deutlich gemacht werden.

B

6. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.

16.05.86

Beschluß

des Bundesrates

zum

Memorandum der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat über die Beschäftigung der Behinderten in der
Europäischen Gemeinschaft

Entwurf für eine Empfehlung des Rates über die Beschäftigung
der Behinderten in der Europäischen Gemeinschaft

KOM(86) 9 endg.; Ratsdok. 4673/86

Der Bundesrat hat in seiner 564. Sitzung am 16. Mai 1986 zu
der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat teilt die Auffassung, daß die Behinderten das gleiche Recht wie alle anderen auf Chancengleichheit in der Berufsbildung haben, und Prüfungen, die für den Zugang zu Berufsbildungsgängen oder bei deren Abschluß gefordert werden, in einer Weise durchgeführt werden, daß Teilnehmer mit Behinderungen nicht benachteiligt werden.
2. Wenn die Empfehlung zum Zugang und zum Verbleiben in der Berufsbildung eine "einheitliche" Politik empfiehlt, so verweist der Bundesrat darauf, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Berufsausbildung im dualen System (Schule und betrieblicher Teil) durchgeführt wird.

Für die schulische Ausbildung sind verfassungsrechtlich die Länder der Bundesrepublik Deutschland zuständig. Daran hat auch der EWG-Vertrag nichts geändert. Der Bundesrat

verweist erneut darauf, daß das Bildungswesen grundsätzlich nicht als bloße Funktion der Wirtschafts- und Sozialpolitik und als Dienstleistungsbetrieb für diese Politikbereiche angesehen werden kann, sondern ein eigenständiger Politikbereich ist, für den die Kommission nach den Römischen Verträgen nur eine beschränkte Zuständigkeit besitzt. Der Bundesrat betont insbesondere, daß das sogenannte Gravier-Urteil in Verbindung mit Artikel 128 EWGV keinen allgemeinen Zugriff der Kommission auf das berufliche Schulwesen zuläßt, vielmehr ist es Sache der Länder, die Organisation und die innere Ausgestaltung des Bildungswesens entsprechend den ortsnahen Notwendigkeiten zu gestalten. Dies bestätigt auch der Europäische Gerichtshof in dem genannten Urteil, wenn er betont, daß die Organisation des Bildungswesens und die Bildungspolitik als solche nicht zu den Bereichen gehören, die aufgrund des EWG-Vertrages in die Zuständigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen fallen.

3. Die in dem Modellcodex positiver Maßnahmen zur Förderung der Berufsbildung und Beschäftigung der Behinderten aufgeführten Anliegen sind in der Bundesrepublik Deutschland bereits weitgehend eingeleitet oder verwirklicht. Sie begegnen daher grundsätzlich keinen Bedenken. Dies gilt insbesondere auch für den vierten Spiegelstrich der Nummer 6; eine informationstechnische Grundbildung vieler Behindertengruppen ist eingeleitet.
4. Der sechste Spiegelstrich der Nummer 6 sollte allerdings überprüft werden, soweit dort auf den Abbau von Anforderungen abgestellt ist. Es würde den Behinderten auf Dauer nur schaden, wenn sie nicht alle Ausbildungs- und Prüfungsleistungen für einen bestimmten Beruf erbracht hätten, gleichwohl aber durch Zeugnisse der gegenteilige Eindruck

hervorgerufen würde. Soweit Behinderte bestimmten Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen nicht gewachsen sind, sollten vielmehr eigene Berufsbilder geschaffen werden, die der durch die Behinderung eingeschränkten Leistungsfähigkeit entsprechen.

Problematisch erscheint auch die Forderung in diesem Spiegelstrich, Behinderten die Möglichkeit anzubieten, eine Berufsausbildung "...zu jedem Zeitpunkt des Jahres aufzunehmen". Diese Forderung führt zu erheblichen Abstimmungsproblemen in dem von einem Teil der EG-Länder konsequent praktizierten System der dualen Berufsausbildung. Die Parallelität der schulischen und der betrieblichen Ausbildung koppelt den Turnus der Ausbildungsprogramme an das Berufsschuljahr. Auch wegen des grundsätzlich einheitlichen Beginns der betrieblichen Ausbildung (01.10.) könnte die Forderung zu Schwierigkeiten führen.

5. Auch die Forderung im siebten Spiegelstrich der Nummer 6 ist für einen Teil der Behinderten nicht zu verwirklichen, z. B. bei geistig Behinderten. Dies sollte durch einen Einschub "nach Möglichkeit" oder "je nach ihrer Behinderung" deutlich gemacht werden.