

Markt der Möglichkeiten.
Bildung und Arbeit für junge Menschen
mit besonderen Bedürfnissen
15. – 17. November 2001
Innsbruck

Walter Blumberger¹

**„NIEMAND DARF WEGEN SEINER BEHINDERUNG BENACHTEILIGT WERDEN“ -
ARGUMENTE FÜR EINE GLEICHBEHANDLUNG VON BEHINDERTEN UND
NICHTBEHINDERTEN MENSCHEN IN BILDUNG UND ARBEIT.**

In Europa und besonders in Österreich unterliegen die sozialen Sicherungssysteme teilweise fundamentalen Veränderungen, die sich auch unter der Überschrift „Entstaatlichung“ und „Modernisierung“ vollziehen. Neben der Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, des Um-, viele meinen auch des *Abbaus* der sozialen Sicherheit, sind die Bildungs- und Ausbildungssysteme davon besonders betroffen. Durch Bildung und Ausbildung wird der Zugang zum Arbeitsmarkt gesteuert und damit weitgehend Beschäftigungschancen, Arbeits- und Lebensqualität bestimmt. Bildung und Ausbildung werden zunehmend ökonomisiert und individualisiert. „Ökonomisiert“ bedeutet, dass Bildung und Ausbildung, zur Ware geworden, immer teurer wird und nur dann berechtigt scheint, wenn sie einen materiellen Mehrwert erzeugen kann. „Individualisiert“ wird Bildung, weil der Bildungserwerb zunehmend in die alleinige Verantwortung des Einzelnen gestellt wird. Damit ist das Risiko verbunden, den Zugang zu finden und sich Bildung und Ausbildung leisten zu können. Gleichzeitig wird das Niveau der sozialen Sicherheit - Grundlage dafür, Risiken einzugehen und die ständig geforderte „Flexibilität“ zeigen zu können - gesenkt und ebenfalls in die Verantwortung des Einzelnen verlagert. Expertinnen und Experten sind sich jedoch über die sozial-integrative Funktion von Bildung und Ausbildung im Klaren: Beispielsweise wurden im Rahmen eines europäischen Forschungsprojektes an dem acht Länder beteiligt waren, über die Zukunft der Beruflichen Bildung und Ausbildung in Österreich 230 Expertinnen und Experten befragt. Eines der wichtigsten Ergebnisse war, dass Bildung und Ausbildung wesentlich zum sozialen Zusammenhalt der österreichischen Gesellschaft beigetragen haben und gerade in den erwartbaren „Turbulenzen“ der kommenden Jahre dazu beitragen sollten. Für benachteiligte soziale Gruppen ist nämlich Bildung und Ausbildung eine wesentliche Voraussetzung der sozialen Integration und Beteiligung am sozialen Wandel, in dem die befragten ExpertInnen stärkere soziale Spannungen durch zunehmende soziale Ungleichheiten erwarten². Auf die Unterstützung ihrer sozialen Integration und die Förderung der Beteiligungsfähigkeit am sozialen Wandel sind wiederum besonders Menschen angewiesen, die ihren Arbeitsplatz wegen gesundheitlicher Schädigungen verlieren oder die aufgrund körperlicher, psychischer, mentaler oder sozialer Beeinträchtigungen einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

¹ Univ.Do. Mag. Dr. Walter Blumberger ist Geschäftsführer des Instituts für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Johannes Kepler Universität Linz. Die Grundlage für diesen Beitrag bildet die Studie „Beschäftigungsoptionen für Jugendliche mit Behinderungen in Salzburg“, die für das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB) Salzburg im Jahr 2000 erstellt wurde.

² Vgl. Blumberger, W.: Scenarios and Strategies for Vocational Education and Training in Europe. National Report – Austria. Linz, Thessaloniki. 2001.

Das jeweilige unterstützende System der sozialen Sicherheit beeinflusst dabei das Verhalten sowohl der unmittelbar betroffenen, als auch der übrigen sozialen Akteure gegenüber sozialen Risiken, gegenüber Ausbildung und Beschäftigung, aber auch gegenüber den unterstützenden Institutionen des sozialen Systems selbst.

Während in den auf kollektive soziale Sicherung abgestellten wohlfahrtsstaatlichen Systemen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen durch einen – allerdings auf vorangehende Erwerbstätigkeit beschränkten – solidarischen Versicherungsschutz des Einzelnen vor sozialen Risiken, durch soziale Hilfe, auch durch positive Diskriminierung und spezifische gesetzlich verankerte Rechte angestrebt wurde, berufen sich neuere Ideen auf die Menschenrechte, auf demokratische Verfassungen und allgemeine Bürgerrechte. Dem Staat kommt dabei weniger die Aufgabe zu, beispielsweise besondere Institutionen für die soziale Integration oder Beschäftigungsmöglichkeiten bereit zu stellen, sondern vielmehr dafür zu sorgen, dass Integration oder Beschäftigung nicht erschwert wird.

Unabhängig von Art und Schweregrad einer Beeinträchtigung, soll die uneingeschränkte Teilhabe und Einbeziehung von Menschen mit Behinderung an allen Lebensbereichen möglich sein. Wesentlich ist dabei, dass Lebensentwürfe und Lebensformen frei gewählt werden können (Mainstreaming). Organisiert wurden dieses neueren Entwürfe in einer sozialen Bewegung, nämlich der ‚Independent Living Movement‘, ins Deutsche zumeist als „Selbständig Leben“-Bewegung übersetzt. Im Mittelpunkt dieser Bewegung stehen „Empowerment“, das heißt partnerschaftliche Befähigung zu einem selbständigen Leben und „Antidiskriminierung“, das heißt die Abschaffung diskriminierender Regeln, Verfahren, Gesetze usw.

In der österreichischen Wirklichkeit ist leider festzustellen, dass auf dem Weg zu einem selbstbestimmten Leben viele Barrieren überwunden werden müssen. Den mannigfaltigen Äußerungen guten Willens steht oftmals eine praktische „Ja aber“-Haltung gegenüber. Häufig sogar gegenüber Ideen, die anderswo schon lange verwirklicht wurden, wie beispielsweise die schulische Integration, die gemeindenähe Integration (Community based Rehabilitation) oder die umfangreiche Nicht-Diskriminierungsgesetzgebung, wie sie mit dem ‚Americans with Disability Act‘ von 1973 in den USA verwirklicht wurde.

Vielleicht kann diese vorsichtige, vielleicht sogar distanzierte Haltung gegenüber einer weitergehenden sozialen Integration und aktiven Gleichberechtigung, aus den Einstellungen der Österreicher erklärt werden. Die Ergebnisse einer Studie von Eurostat¹ machen deutlich, dass Herr und Frau Österreicher offensichtlich integrationsskeptischer sind, als die befragte Bevölkerung in einigen anderen europäischen Ländern.

Zwar sprechen sich nahezu alle Europäer (97 Prozent) für eine bessere Integration von Menschen mit Behinderungen aus. Allerdings ist dieser Befund insofern einzuschränken, als diese Zustimmung nicht mit dem alltäglichen Verhalten der Befragten gleichgesetzt werden kann. Vergleichsweise ist die Beseitigung physischer Hindernisse den Ö Österreichern ein geringeres Anliegen als dem durchschnittlichen Europäer. Die befragten Ö Österreichern geben zwar an, dass sie in Gegenwart von Menschen mit Behinderungen unbefangen seien (unbefangener als der „Durchschnittseuropäer“), die Zustimmung zur Integration von Kindern mit Behinderungen fällt aber moderater aus und bleibt, so wie die Zustimmung zur

¹ Vgl.: Europäer und Behinderung. Hauptergebnisse des Berichts auf der Grundlage von Eurobarometer 54.2. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-rot/disable/news/eurobar_de.pdf (Abruf: 26.7.2001). Befragt wurden rund 16.000 Bürger der EU in der Zeit zwischen 2. Januar und 6. Februar 2001.

besseren Integration von Menschen mit Behinderungen im europäischen Durchschnitt. Weniger deutlich als im europäischen Durchschnitt wird die Meinung abgelehnt, dass „behinderte Menschen am Arbeitsplatz weniger produktiv“ seien; stark abgelehnt wird hingegen die Meinung, dass „geistig behinderte Menschen aus der Gemeinschaft ausgeschlossen werden“ sollten, was wahrscheinlich nicht zuletzt aus den geschichtlichen Ereignissen erklärt werden kann. Im Hinblick auf das bevorstehenden „Europäische Jahr der Behinderten“ folgert die Kommission, dass zwar die Europäer über die verschiedenen Behinderungen und damit zusammenhängenden Probleme möglicherweise nur sehr ungenau informiert sind, sich aber ein spürbarer Wille zur Veränderung zeigt.

Warum soll sich etwas verändern?

Meines Erachtens sprechen dafür sowohl soziale als auch wirtschaftliche Gründe. Beide werden durch den europäischen Wertebestand und durch die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik, die der Verwirklichung dieser Werte dienen soll, legitimiert.

Bei der Argumentation für eine Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in Bildung und Arbeit werde ich daher zuerst den diesbezüglichen europäischen Wertekatalog in Erinnerung bringen, um dann die europäische Politik für Menschen mit Behinderungen sowie die spezifischen beschäftigungspolitischen Leitlinien erörtern. Strategische und auch konkrete Hebel zur nachhaltigen Förderung von Integration können daran festgemacht werden.

Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta, darauf ist ausdrücklich hinzuweisen, ist kein subjektives Recht. Es besteht auch wenig Aussicht, dass sich Österreich, ebenso wenig wie viele andere europäische Länder dazu entscheiden werden, die darin enthalten sozialen Grundrechte „als subjektive verfassungsrechtliche Ansprüche auf soziale Leistungen auszugestalten“¹. Gegen die Positivierung sozialer Grundrechte wurde nämlich schon bei der Ausarbeitung der österreichischen Verfassung vorgebracht, „dass durch die Festschreibung sozialer Grundrechte das soziale System versteinert würde und eine (...) notwendige Reform oder eine Reduzierung von Leistungen dadurch nicht mehr möglich wäre.“²

Die österreichische Verfassung kennt auch keine Verpflichtung auf einen Sozialstaat, wie sie im deutschen Grundgesetz enthalten ist. Allerdings wurde der österreichische Staat zu einer aktiven Gleichstellungspolitik durch die Ergänzung im Artikel 7 der Bundesverfassung verpflichtet: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Ausdrücklich ist die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) dazu angehalten, „die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“

¹ Vgl.: Zagel, Gudrun: Soziale Grundrechte in Österreich. http://www.bma.de/de/europa/konferenz/inhalt/gudrun_zagel.htm (Abruf: 8.11.2001)

² Vgl. ebd.

Während die österreichische Bundesverfassung nur einen allgemeinen, wenn auch nach Meinung vieler Rechtsexperten sozialrechtlich bedeutsamen Rahmen sozialer Grundrechte abgibt, so wird die Europäische Sozialcharta konkreter¹:

Im Artikel 1 (Das Recht auf Arbeit), Abs. 4, verpflichten sich die Vertragsparteien, „eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern.“

Im Artikel 4 (Das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt) wird das Recht „auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“ anerkannt, das (vgl. Abs. 1) „ausreicht, um ihnen [den Arbeitnehmern] und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandards zu sichern“.

Artikel 9 (Das Recht auf Berufsberatung) sieht vor, dass die BürgerInnen ein Recht auf Berufsberatung haben und sich die Vertragsparteien verpflichten, „einen Dienst einzurichten oder zu fördern soweit dies notwendig ist, der allen Personen einschließlich der Behinderten hilft, die Probleme der Berufswahl oder des beruflichen Aufstiegs zu lösen, und zwar unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Eigenschaften und deren Beziehung zu den Beschäftigungsmöglichkeiten“. Diese Hilfe soll unentgeltlich zur Verfügung stehen.

Im für den für hier besprochenen Zusammenhang besonders wichtigen Artikel 10 verpflichten sich die Vertragsparteien, „die fachliche und berufliche Ausbildung aller Personen, einschließlich der Behinderten, soweit es notwendig ist, zu gewährleisten oder zu fördern“ (Abs. 1) und im Artikel 15, der „das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung“ zum Gegenstand hat, wird vereinbart, „geeignete Maßnahmen zu treffen für die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten, erforderlichenfalls unter Einschluss von öffentlichen oder privaten Sondereinrichtungen“ (Abs. 1) sowie „Maßnahmen zu treffen für die Vermittlung Behinderter auf Arbeitsplätze, namentlich durch besondere Arbeitsvermittlungsdienste, durch Ermöglichung wettbewerbsgeschützter Beschäftigung und durch Maßnahmen, die den Arbeitgebern einen Anreiz zur Einstellung von Behinderten bieten.“ (Abs.2)

Die europäische Wertegemeinschaft hat in dieser Sozialcharta Grundrechte formuliert (Recht auf Arbeit, gerechten Lohn, Ausbildung und Beschäftigung), deren Verwirklichung eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe an Bildung und Arbeit garantieren soll.²

Die Bedingungen dafür, dass diese Rechte eingelöst werden können, haben sich allerdings im letzten Jahrzehnt deutlich geändert: Strukturwandel der Wirtschaft und

¹ Die Europäische Sozialcharta wurde von Österreich 1961 in der ursprünglichen Fassung von 1950 ratifiziert, das Zusatzprotokoll von 1988 (u.a. betreffend das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) wurden, ebenso wie spätere Zusatzprotokolle nur unterzeichnet, nicht ratifiziert. Österreich beabsichtigt aber die revidierte Europäische Sozialcharta zu ratifizieren. (Vgl. <http://www.bmwa.gv.at/organisation/sekx/sekx/2146.htm> (Abruf: 8.11.2001))

² Auf dem Europäischen Gipfel in Nizza vom 7. – 9. Dezember 2000 wurde die „Europäische Charta der Grundrechte“ feierlich proklamiert. Mit dieser Charta sollen die politischen und sozialen Rechte der Europäer gegenüber den Institutionen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten geregelt werden. Die Artikel 14 (Recht auf Bildung), 15 (Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten), 21 (Nichtdiskriminierung) und besonders der Artikel 26 (Integration von Menschen mit Behinderung: „Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.“) sind für die Gleichbehandlung von Europäern mit Behinderungen relevant, werden aber auch durch die oben behandelte Sozialcharta abgedeckt. Leider ist das Interesse der breiten Öffentlichkeit und der Politik an diesem „Grundgesetz“ der EU sehr bescheiden.

damit verbunden der Berufslandschaft, Technologisierung und Automatisierung, Rationalisierung und neue Arbeitstätigkeiten, Flexibilisierung und Beschleunigung, Deregulierung und Globalisierung sind Begriffe, die den Wandel charakterisieren können.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind Normalarbeitsverhältnisse geworden:

1978 arbeiteten 167.500 Personen teilzeit, 1991 waren das schon 280.400, 1999 436.800 Personen. Während in den 60er Jahren ca. 42% der österreichischen unselbständig Erwerbstätigen in der Produktion tätig waren, sind es heute nur mehr rund 30%. Im tertiären Sektor (Dienstleistungen) ist der Anteil hingegen von 36% auf 67% gestiegen. Diese Entwicklung wird sich weiter fortsetzen.

Innerhalb des Dienstleistungsbereichs sind viele neue und hochqualifizierte, sozial- und wissensbasierende Berufsfelder entstanden, einfache Tätigkeiten in Verarbeitung und Güterproduktion verschwinden sukzessive, häufig durch Automatisierung und Rationalisierung, häufig aber auch durch die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland. Lebensbegleitendes Lernen ist von einem Privileg zu einer existenzsichernden Leistung geworden.

Menschen, die den neuen komplexen kognitiven, psychischen, physischen und sozialen Anforderungen der modernen Arbeitswelt nicht vollständig entsprechen können, sind gefährdet ferner an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden. Die herkömmlichen Beschäftigungsstrategien für Menschen mit Behinderungen sind jedoch noch immer zu sehr in traditionellen Bildern der Arbeitswelt verwurzelt und zielen auf angelernte, zumeist manuelle Tätigkeit ab.

Die Beschäftigungspolitik der Europäischen Union hat auf diese Veränderungen und auf den zunehmenden Kostendruck, ausgelöst durch steigende Sozialausgaben, reagiert und einen Schwerpunkt darauf gelegt, passive Maßnahmen (Zuteilung von Sozialleistungen) durch aktive Maßnahmen (Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnisse, Qualifizierung, Integration in Normalarbeitsverhältnisse, Antidiskriminierung) zu ersetzen.

Einen wirkungsvollen Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit Behinderungen stellt die Individualisierung von Unterstützungs- und Förderangeboten dar. Dabei wird versucht, die individuellen Problemkonstellationen ganzheitlich zu bearbeiten, häufig im Rahmen eines Maßnahmenangebots.

Aktuelle Tendenzen der gemeinschaftlichen europäischen Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen

Bereits 1986 hat der Rat der Europäischen Union die Eingliederung behinderter Menschen in berufliche Bildung und Beschäftigung empfohlen und 1989 wurde in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer festgehalten: „Alle Behinderten müssen unabhängig von der Ursache und Art ihrer Behinderung konkrete ergänzende Maßnahmen, die ihre berufliche und soziale Eingliederung fördern, in Anspruch nehmen können. Diese Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen müssen sich je nach Fähigkeiten der Betroffenen auf berufliche Bildung, Ergonomie, Zugänglichkeit, Mobilität, Verkehrsmittel und Wohnung erstrecken.“¹ Sowohl 1983 als auch 1992 und 1993 wurden Empfehlungen, Übereinkommen und Rahmenbestimmungen für die Herstellung von Chancengleichheit für Behinderte verabschiedet.

¹ Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989, Nummer 26.

Im Juli 1996 hat die Europäische Kommission eine neue Strategie der Gemeinschaft in der Behindertenthematik, nämlich einen rechtbezogenen Ansatz dargelegt. Darin wird, neben der stärkeren Betonung der Rechte von Personen mit Behinderungen, festgestellt, dass sich die „Gesellschaft auf Unterschiede einstellen muss, statt die zwangsweise Anpassung an eine künstliche Norm zu betreiben.“¹

In einer Entscheidung vom 20. Dezember 1996 haben sich der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten erneut zu dem Grundsatz der Chancengleichheit bei der Erarbeitung umfassender Maßnahmen bekannt² und 1998 Grundsatzfragen einer koordinierten Strategie im Bereich Behinderung und Beschäftigung formuliert. Der Vertrag von Amsterdam (1997) hat zudem die Handlungsspielräume für Antidiskriminierungskonzepte und –maßnahmen erheblich erweitert. Der Artikel 13 des Vertrages ist gegen jegliche Diskriminierung in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung gewandt.

Am Luxemburger Gipfel (1997) wurden 22 beschäftigungspolitische Leitlinien vereinbart, die bis 2002 umzusetzen sind. Die Leitlinie 9³ betrifft die „Eingliederung von Behinderten, ethnischen Minoritäten und Benachteiligten“. Darin wird die Notwendigkeit für die Mitgliedstaaten anerkannt, den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen, ethnischer Minderheiten und anderer Gruppen und Einzelpersonen, die gegebenenfalls benachteiligt sind, besondere Aufmerksamkeit zu schenken und geeignete präventive und aktive politische Ansätze zu entwickeln, um die Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Seit dem **Beschäftigungsgipfel in Luxemburg (1997)** sind behindertenspezifische Fragen ein fester Bestandteil der jährlichen Leitlinien des Rates, seit 1998 auch der Nationalen Aktionspläne (NAP). In Luxemburg wurden die vier Säulen der Europäischen Beschäftigungsstrategie definiert: Beschäftigungsfähigkeit, Förderung des Unternehmertums, Anpassungsfähigkeit an den industriellen Wandel sowie Chancengleichheit für Frau und Mann.

Auf dem **Wiener Gipfel 1998** wurde die bessere Integration von Menschen mit Behinderungen vereinbart sowie die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor im 3. System (tertiärer Arbeitsmarkt) und die vermehrte Weiter- und Fortbildung für ältere ArbeitnehmerInnen sowie Gender-Mainstreaming.

Die **beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999** sahen die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit und besondere Bemühungen um die Integration von Menschen mit Behinderungen vor.

Die in **Lissabon (2000)** beschlossenen Schwerpunktsetzungen „Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt“ und „Förderung der sozialen Integration“ sind direkte Anforderungen, begleitende Integrationsdienstleistungen anzubieten und Arbeitgeber über Beschäftigungsmöglichkeiten und förderliche Arbeitsbedingungen zu informieren.

Die **beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2001** sehen vor, die Voraussetzung für Vollbeschäftigung in einer wissensbasierten Gesellschaft zu schaffen. Vollbeschäftigung wurde zu einem übergeordneten beschäftigungs- und sozialpolitischem Ziel der EU erklärt und die Mitgliedschaften verpflichtet, darauf hinzuarbeiten, dass die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten

¹ Die generelle Einbindung der Behindertenthematik in die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU. Ein Arbeitspapier der Dienststellen der DG V. Brüssel, 18.4.2000, S. 3.

² Mitteilungen der Kommission zur Chancengleichheit für behinderte Menschen. Eine neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft in der Behindertenthematik. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel.

³ Zählt zur Säule I „Beschäftigungsfähigkeit“ der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt wird. Ein aktiver Wohlfahrtsstaat, der auf Humanressourcenentwicklung, Partizipation, Integration und Solidarität beruht, ist ein zentrales Element der darauf hinführenden politischen Strategien. Auf dem Weg in die wissensbasierte Gesellschaft ist, so der Beschluss des Rates, auf den Grundsatz der Gleichbehandlung uneingeschränkt zu achten. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, besondere Aufmerksamkeit den jungen Menschen mit Lernschwierigkeiten und bildungsbezogenen Problemen zu widmen. Maßnahmen sollen konzipiert werden, die Zahl der jungen Erwachsenen, die lediglich die Sekundarstufe I (5. Bis 8. Schuljahr) abgeschlossen haben und keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung absolvieren, bis zum Jahr 2010 zu halbieren. Besondere präventive und aktive Maßnahmen zur Integration benachteiligter Personen sollen gesetzt werden, Diskriminierungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekämpfen und geeignete Maßnahmen sollen von den Mitgliedsstaaten ergriffen werden, den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Zu diesem Zweck sollen nationale Ziele festgelegt werden.

Dem Europäischen Rat von Wien wurde bereits im Dezember 1998 ein Dokument über vorbildliche Verfahren für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen vorgelegt, und am 19. Mai 1999 wurde eine gemeinsame Erklärung angenommen, die darauf verweist, dass die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung ein positiver Faktor für die Unternehmen sei.

Eine Vielzahl von Projekten im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT (1994 – 1999), namentlich im Bereich HORIZON (1.700 Projekte) zielten darauf ab, neue Problemlösungen für Menschen mit Behinderungen, insbesondere Fortschritte in der Ausbildung und Beschäftigung zu entwickeln. Zahlreiche andere Programme befassen sich ebenfalls mit der Thematik (z.B. TIDE-Technologie-Initiative der Gemeinschaft für Behinderte und ältere Menschen, SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, DAPHNE, PRINCE, PHARE, TACIS) und im Rahmen des Aktionsprogramms HELIOS der Gemeinschaft wurde die Chancengleichheit und Integration von Menschen mit Behinderungen unterstützt.

Richtungsweisende Dokumente wurden am 17. Juni 1999 auf der Basis des Arbeitspapiers „Die Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderungen anheben – Eine gemeinsame Herausforderung“ (Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen) vom Europäischen Rat beschlossen („Entschließung zum Thema gleiche Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen“) und am 20. Mai 2000 erfolgte eine Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel: „Auf dem Weg zu einem Europa ohne Hindernisse für Menschen mit Behinderungen“. Dieser Mitteilung ging im April 2000 eine „Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner zur Beschäftigung von behinderten Menschen“ voraus.

Im Februar 2000¹ legte die Kommission im Rahmen der Initiative eEurope den Unternehmen der Informationsgesellschaft nahe, die Anwendung von Standards für eine benutzerfreundliche Ausstattung sicher zu stellen.

Weitere Impulse für die Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen sind von der Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2000 – 2006) zu erwarten, worin mit neuen Kooperationsformen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit neue Möglich-

¹ Mitteilung der Kommission vom 4. Februar 2000 (KOM (2000)48).

keiten zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt erschlossen werden sollen.

Im bereits erwähnten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zum Thema **„Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderungen“** werden, übereingestimmt mit den Beschäftigungsleitlinien von Amsterdam (Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung, neuer Unternehmergeist, neues Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit, Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen um insbesondere Frauen und Personen mit Behinderungen zu ermöglichen, gleichberechtigt und in gleicher Verantwortung tätig werden zu können), Strategien unterstützt, die darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern bzw. zu erhalten und von Unterstützungsleistungen unabhängig zu werden.

Als *Strategien der Beschäftigungsförderung* werden genannt¹:

Verbesserung der Qualifikation von Behinderten (Zugang zu Regeleinrichtungen, Übergang von Schule ins Arbeitsleben, arbeitsplatzbezogene Qualifikationen);
aktive statt passive Maßnahmen (Aktivierungs- und Vorbeugungsmaßnahmen).

Übereinstimmung besteht zwischen den Mitgliedstaaten auch dahingehend, es zu erleichtern, „*behindertenfreundliche Arbeitsplätze*“ zu schaffen. Soweit es sich um Arbeitsplätze in geschützten (beschützenden) Werkstätten handelt, wird es darum gehen, diese Beschäftigungen dem derzeitigen Arbeitsmarkt anzupassen, beispielsweise durch Kooperationen zwischen den (geschützten/integrativen) Werkstätten und auf dem Markt tätigen Unternehmen. Eine stärkere Bedeutung sollten auch die (integrativen) unterstützten Beschäftigungsverhältnissen sowie neue Beschäftigungsformen (im „Dritten Sektor“) erhalten.

Eine zentrale Rolle kommt der *Gestaltung sicherer Arbeitsplätze* zu, um zu vermeiden, dass Arbeitnehmer wegen Berufserkrankungen, Arbeitsunfällen oder Verletzungen aus dem Arbeitsprozess ausscheiden. ‚Behinderte Menschen‘ sollen einen unbeschränkten Zugang zur Informationsgesellschaft haben und Geräte, Software, Informationsinhalte bzw. Dienste so gestaltet werden, dass sie von Personen mit Behinderung barrierefrei benutzt werden können. Neue Technologien am Arbeitsplatz können helfen, diesen Menschen neue Zugänge zur Beschäftigung zu erschließen.

Im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen werden auch die Rahmenbedingungen erörtert, um *Chancengleichheit* zu verwirklichen. Dabei werden zwei Strategien, die sich bei der Umsetzung der Nationalen Aktionspläne ausgebildet haben, erörtert und zwar einerseits Vorschriften gegen Diskriminierung, andererseits positive Diskriminierungssysteme (z.B. Quotensysteme), Verhaltenskodizes und Sensibilisierungskampagnen. Positive Diskriminierungsstrategien lassen sich aber auch im Bereich der Personaleinstellung beobachten.

Als Schlüsselfaktoren für die Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderungen führen die Kommissionsdienststellen an²:

- Festlegung eindeutiger Zielsetzungen und –vorgaben
- Einbeziehung der Behinderungsproblematik in die übrigen Politikbereiche
- Erleichterung des Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung für Behinderte
- Überprüfung der Einkommenssicherungssysteme

¹ Vgl. ebd. S. 11ff.

² Vgl. ebd. S. 18ff.

- Verstärkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
- Erleichterte Arbeitsplatzschaffung
- Stärkung des Problembewusstseins
- Förderung einer neuen Betriebskultur
- Einbeziehung der Behindertenorganisationen

Auch die Sozialpartner fanden auf europäischer Ebene zu einer gemeinsamen Erklärung, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen durch Chancengleichheit und Betonung der Fähigkeiten, nicht der Behinderungen zu fördern. Zudem bekannten sie sich dazu, dass durch die Beschäftigung behinderter Menschen in den Unternehmen ungenutzte Potentiale erschlossen und ausgebaut werden können sowie durch Berücksichtigung einer Behinderung die Arbeitsbeziehungen verbessert werden können. Die Sozialpartner werden sich demnach dafür einsetzen, dass behinderte Stellenbewerber/-innen ausschließlich auf Grundlage ihrer Fähigkeiten berücksichtigt werden, Auswahl- und Einstellungsverfahren ohne jegliche Diskriminierung erfolgen und behinderten Arbeitnehmern die gleichen Aufstiegschancen zu gewährleisten sind, wie sie die übrigen Mitarbeiter finden.

Die Politik der Europäischen Union zum Thema „Behinderung und Beschäftigung“ kann, die historische Entwicklung berücksichtigend und insbesondere auf der Grundlage der Entschließung des Rates vom 17. Juni 1999, wie folgt zusammengefasst werden:

Unabhängig von Art und Schweregrad einer Behinderung sollen behinderte Menschen uneingeschränkt an allen Lebensbereichen teilhaben können wobei ihnen Wahlfreiheit zu bieten ist (Mainstreaming). Damit Menschen mit Behinderungen eine selbständige Lebensführung ermöglicht wird, sind aktive Maßnahmen der bloßen Zuteilung von sozialen Unterstützungen vorzuziehen. Um soziale und ökonomische Ausschließung zu verhindern, sind präventive Maßnahmen zu setzen. Durch Verbesserung der Qualifikationen können die Beschäftigungschancen verbessert bzw. Beschäftigung erhalten werden.

Adaptive neue Technologien können die Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen erhöhen. Durch Überzeugungsarbeit und Antidiskriminierungsmaßnahmen bzw. positive Diskriminierung können günstigere Rahmenbedingungen für die umfassende Integration hergestellt werden.

Strategien für Bildung und Arbeit

Selbstverständlich beginnt die Förderung der Bildung und Ausbildung von Menschen mit Behinderungen, namentlich von behinderten Jugendlichen nicht heute, nicht hier am „Markt der Möglichkeiten“ und auch nicht mit der „Behindertenoffensive“, besser bekannt als „Behindertenmilliarde“. Vielmehr arbeiten viele Einrichtungen und Projekte seit Jahren innovativ und erfolgreich an diesem Thema. Trotzdem kann es sinnvoll sein die Ziele, die Konzepte, die Methoden dieser Arbeit im Hinblick auf die neuen Herausforderungen, die einerseits durch den Wandel der Wirtschaft und der Arbeitsgesellschaft, andererseits durch bürgerrechtliche Ideen und eine selbständige Lebensführung anstrebende Politik gestellt werden, anzupassen.

Unter Berücksichtigung der historischen Entwicklungen und in Übereinstimmung mit nationalen Politiken und den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen

Gemeinschaften könnte die zukünftigen Arbeit im Bereich „Bildung, Ausbildung und Beschäftigung“ durch neue *Ziele und Prinzipien*, durch weitere *innovative Maßnahmen* und ergänzende *neue Methoden* wie folgt bestimmt werden:

Ziele und Prinzipien

1. *Mainstreaming* und **Gender-Mainstreaming** sowohl als ziel- und maßnahmenübergreifendes Prinzip als auch als Ziel für konkrete Einzelmaßnahmen.

2. *Prävention* sowohl in der Schule als auch in Ausbildung und Beschäftigung.

3. *Unterstützte Qualifizierung und Beschäftigung*

4. *Individualisierung der Maßnahmen* als übergreifendes Ziel

5. *Arbeitsmarktorientierung*

6. *Beteiligung* der Betroffenen und anderer Politikbereiche

7. *Innovation und Nachhaltigkeit* der Maßnahmen

8. *Überzeugungsarbeit* bei den Sozialpartnern, dass Diskriminierungen von Personen aufgrund von Faktoren, die für die Erfüllung ihrer betrieblichen Aufgaben unerheblich sind, sozial inakzeptabel und wirtschaftlich unangebracht sind.

Maßnahmen

Maßnahmen zum Thema „Mainstreaming“

- Erweiterung des „Begünstigten“-Begriffs im Behinderteneinstellungsgesetz (Herabsetzung der Altersgrenzen)
- Diskriminierende Terminologien eliminieren bzw. nicht verwenden (z.B. „begünstigt behindert“, „Behindertenmilliarde“) und sowohl öffentlich als institutionell und persönlich für korrekte Begriffe und Bezeichnungen eintreten
- Sicherung der Chancengleichheit für junge Frauen an den Maßnahmen teilzunehmen
- Spezielle Maßnahmen für junge Frauen mit Behinderungen
- Beseitigung baulicher Zugangsbarrieren
- Verbindliche Laufbahnberatung und Laufbahnplanung bereits in der Schule
- Niedrigschwellige, aufsuchende Beratungsangebote
- One-Stop-Beratungsnetzwerke
- Leitfaden für Unternehmen zur Beschäftigung vom MitarbeiterInnen mit Behinderungen
- Einrichtung regionaler interessen- und sozialpartnerschaftlicher Foren „Beschäftigung und Behinderung“ in das bevorzugt behinderte VertreterInnen der Institutionen delegiert werden

Maßnahmen zum Thema „Prävention“

- Fähigkeitsorientierte Assessmentverfahren
- Integrative Berufsvorbereitungslehrgänge
- Ausbildung von ‚basic skills‘
- Ausbildung der AusbilderInnen
- Berufskundliche Langsam-Lernprogramme
- Aktive Beschäftigungsvermittlung (Job-Finding-Missions)
- Beschäftigungsbegleitende Therapieprogramme
- Arbeitsassistenten
- Sicherheit am Ausbildungs- und Arbeitsplatz

Maßnahmen zum Thema „Unterstützte Qualifizierung und Beschäftigung“

Unterstützte Qualifizierung

- Lern- und Ausbildungsassistenten in Schule und Betrieb
- Individualisierte Teillehren im Rahmen eines Berufsbildes und des Regelausbildungssystems (in Kooperation mit spezialisierten Ausbildungseinrichtungen)
- Individualisierte Anlehren außerhalb von Berufsbildern (in besonderen Ausbildungseinrichtungen in Kooperation mit Betrieben)
- Qualifizierungsprogramme in speziellen Einrichtungen (z.B. Qualifizierungsinitiativen in den Integrativen Betrieben)
- Begleitete Betriebspraktika

Unterstützte Beschäftigung

Unterstützte Beschäftigung in speziellen Einrichtungen

- in Geschützten Werkstätten (z.B. 40% Dauerarbeitsplätze, 60% Transferarbeitsplätze)
- in integrativen Betrieben
- in Beschäftigungsprojekten am 3. Arbeitsmarkt

Befristete unterstützte Beschäftigung in speziellen Einrichtungen (s.o.)

Unterstützte Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt

- Unterstützter Einzelarbeitsplatz in einem Betrieb
- Unterstützte Einzelarbeitsplätze in verschiedenen Abteilungen eines Betriebes (Job-Coaching vor Ort)
- Mobile Arbeitsgruppen (Kleine Arbeitsgruppen bis zu 8 Personen mit BetreuerIn)
- Arbeitsgruppen in Enklaven
- Enklavemodelle
- Mentoring
- Arbeitsassistenten (Beratung und Betreuung)
- Unterstützte Betriebsgründungen

Einsatz adaptiver Technologien

- Flexible Arbeitsumgebung
- Technologiegestützte Kommunikation
- Nutzung in der Aus- und Weiterbildung

Flexible Beschäftigung

- Beschäftigung und angepasste Unterstützung (Flexibilisierung, Hybridisierung des Sozialstatus)
- Zeitarbeit

- Teilzeitarbeit
- Kurzarbeit
- Gelegenheitsarbeit

Mobilitätsförderung auch im öffentlichen Raum (z.B. Orientierungssystem für Sinnesbehinderte, Niederflurbusse usw.)

Maßnahmen zum Thema „Arbeitsmarktorientierung“

Einrichtung regionaler interessen- und sozialpartnerschaftlicher Foren „Beschäftigung und Behinderung“ (bereits genannt)

Betriebspartnerschaften (Einbeziehung in die verbindliche Laufbahnberatung, kontinuierliche Zusammenarbeit mit Betrieben in personalwirtschaftlichen Fragen, Einsatz adaptiver Technologien, Einrichtung barrierefreier Arbeitsstätten, Mentoringmodelle, MitarbeiterInnenschulung, Spezielle Beschäftigungseinrichtungen als „Partner der Wirtschaft“, Partner in der Überzeugungsarbeit – ‚Good practice‘ – Modelle, Menschen mit Behinderungen als KonsumentInnen)

Maßnahmen zum Thema „Beteiligung der Betroffenen und anderer Politikbereiche“

- Durchführung von Maßnahmen bevorzugt durch Maßnahmenträger in deren Leitungsfunktionen Menschen mit Behinderungen tätig sind (Gemeinnütziger Vereine, Nicht-Regierungs-Organisationen) oder die ihre Beschäftigungspflicht erfüllen und die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen in ihren Unternehmen nachweisen (Private Unternehmungen)
- Sichtweise der Menschen mit Behinderungen als Grundlage in beschäftigungspolitisches Handeln aufnehmen
- Einbeziehung von RepräsentantInnen lokaler und regionaler Verwaltungen sowie von VertreterInnen der im Landtag vertretenen politischen Parteien in regionale Foren „Beschäftigung und Behinderung“
- Hochrangige Patronanz für das Forum „Beschäftigung und Behinderung“ (z.B. aus dem Bereich Medien, Kunst)

Maßnahmen zum Thema „Innovation und Nachhaltigkeit“

- Neue, von öffentlichen Händen unterstützte Maßnahmen sollten innovative Maßnahmen in dem Sinne sein, dass sie neue Antworten auf die neuen Herausforderungen sind und nicht bloß die Fortschreibung traditioneller Praktiken. Besonderes Augenmerk wäre auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und die tatsächliche, nachvollziehbare Wirkung in Bezug auf Mainstreaming, Integration und Beschäftigung zu legen.
- Eindeutige und überprüfbare Maßnahmenziele und plausible Wirtschaftspläne, prozessbegleitende formative Evaluierung und Controlling werden als die Grundlagen erfolgreicher Aktivitäten betrachtet.

Maßnahmen zum Thema „Überzeugungsarbeit“

- Einrichtung eines interessen- und sozialpartnerschaftlichen Forums „Beschäftigung und Behinderung“ (bereits genannt)

- Veröffentlichter Kodex der Unternehmungen, dass die Diskriminierungen von Personen aufgrund von Faktoren, die für die Erfüllung ihrer betrieblichen Aufgaben unerheblich sind, sozial inakzeptabel und wirtschaftlich unangebracht sind.
- Auszeichnung vorbildlicher sozialpartnerschaftlicher Praktiken
- Auszeichnung vorbildlicher Unternehmungen
- ORF als Partner in der Überzeugungsarbeit

Methoden

In innovativen und nachhaltigen Maßnahmen sollten neue Methoden erprobt und angewandt werden. Auch die Folgenden werden nur beispielhaft aufgezählt:

- Case Management
- Peer Counseling
- Selbstbestimmung in der Ausbildungs-/Beschäftigungswahl
- Laufbahnberatung
- Aktive Beschäftigungsvermittlung
- Nutzung des sozialen Umfelds (Natural Support Approach)
- Mentoring
- Job-Coaching
- Betriebspartnerschaften

Schlussbemerkung:

Es ist Zeit für Veränderungen, nehmen wir uns dafür Zeit!