

## MISSOC - INFO 2 / 2009 – Synopsisbericht

### *(Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt*

## I. Einleitung

### *1.1. Hintergrund und Herangehensweise*

Der vorliegende Bericht fasst alle im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme der MISSOC-Länder existierenden Maßnahmen zusammen, die die (Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt unterstützen. Diese Maßnahmen werden vor dem Hintergrund europäischer Politiken zur Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt bewertet. Der Schwerpunkt dieser Politiken hat sich im Laufe der Zeit verändert. Ursprünglich lag das Hauptaugenmerk der EU-Arbeitsmarktstrategien auf Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbstätigenquote, die vermehrten Wettbewerb und Wirtschaftswachstum zur Folge hatten.<sup>1</sup> Im Laufe der Jahre wurde jedoch erkannt, dass eine starke Wirtschaft mehr braucht als höhere Beschäftigungsquoten und Haushaltsdisziplin, um Wettbewerb und Wirtschaftswachstum zu steigern: Vielmehr sind angemessene Sicherungsmaßnahmen notwendig, die benachteiligten Personengruppen gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen und wirksame Unterstützung bei der Eingliederung in die Arbeitswelt leisten. Dank dieser Einsicht hat sich der Schwerpunkt hin zu einem „integrativen“ Ansatz verschoben, dessen Ziel es ist, Arbeitsmarktreformen mit EU-Maßnahmen zur sozialen Sicherung und sozialen Eingliederung in Einklang zu bringen.<sup>2</sup>

Die Mitgliedstaaten sind dazu angehalten, die soziale Dimension bei der Gestaltung der nationalen Beschäftigungsstrategien in angemessener Weise zu berücksichtigen. Dies kann beispielsweise durch Maßnahmen zur Beseitigung bereits existierender Ungleichbehandlungen auf dem Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen geschehen.<sup>3</sup> Menschen mit Behinderungen müssen in dieser Hinsicht zweifellos als Hauptzielgruppe betrachtet werden. Besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten muss besonderer Wert darauf gelegt werden, Individuen zur Entfaltung ihres Potentials zu befähigen und die Personengruppen besonders zu unterstützen, die dies aus eigener Kraft nicht schaffen.

Die Ergebnisse dieses Berichts basieren auf den von den nationalen Korrespondenten in ihren Länderberichten zur Verfügung gestellten Informationen, die Bestandteil dieses Dokuments sind. Darüber hinaus berücksichtigt der Bericht jedoch zusätzlich Inhalte aus Dokumenten der Europäischen Union, um breit angelegte und durch Europäische Politiken angestoßene Reformtrends zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu benennen. Neben einer kurzen Darstellung

---

<sup>1</sup> Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) beruht auf den Artikeln 2-3 und 125-128 des Vertrages über die Europäische Union. Weitere Informationen siehe Mitteilung der Kommission, KOM(1997) 497 endgültig, zur Bekanntmachung der EBS-Agenda für das Jahr 2000.

<sup>2</sup> Siehe sozialpolitische Agenda, KOM(2000) 379 und Mitteilung der Kommission ‘Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda’, KOM(2001) 104 endgültig. Siehe auch Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 2002, KOM(2002) 621 endgültig.

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission ‘Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts’, KOM(2008) 412 endgültig.

der wichtigsten Entwicklungen auf europäischer Ebene gibt der zusammenfassende Bericht sowohl Auskunft zu Fördermaßnahmen für Menschen mit Behinderungen, als auch zu politischen Initiativen, mit denen Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen werden. Abschließend sind im vorliegenden Bericht Schlussfolgerungen dazu aufgeführt, in wie weit die soziale Dimension in den nationalen Systemen zur Förderung der (Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt ist.

## ***1.2. Berichtsumfang***

Die im Bericht aufgeführten Maßnahmen sind nicht ausschließlich auf Menschen mit Behinderungen begrenzt, die bereits Erwerbsunfähigkeitsleistungen beziehen. Würde man sich bei der Analyse auf diese Personengruppe beschränken, erhielte man in vielen Fällen lediglich ein unvollständiges Bild der Gesamtsituation. In vielen Ländern richten sich die Aktivitäten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht ausschließlich an Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsleistungen. Sie zielen vielmehr auf Menschen ab, die bereits arbeitslos gemeldet sind, und denen es aufgrund von allgemeinen gesundheitsbezogenen Faktoren nicht möglich ist, einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden oder diesen zu halten. Unter diesen Bedingungen haben auch Menschen mit Behinderungen, die Arbeitslosen- oder Sozialhilfe beziehen, Zugang zu Maßnahmen, mit denen ihre (Wieder)eingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert wird. Manchmal werden auch Nicht-Leistungsempfänger in die Zielgruppe mit einbezogen. Beispiele hierzu finden sich in Österreich, Deutschland, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowenien und im Vereinigten Königreich.

Eine weitere Variante besteht darin, dass Menschen mit einer eingetragenen Behinderung durch die nationalen Systeme gesonderte Unterstützung erfahren. Dazu ist es im Regelfall notwendig, einen gewissen Grad der verminderten Erwerbsfähigkeit oder eine besondere Schutzbedürftigkeit im Hinblick auf den Arbeitsmarkt aufgrund von körperlichen, geistigen oder sozialen Beeinträchtigungen nachzuweisen. Spezifische Programme für Menschen mit Behinderungen existieren beispielsweise in Frankreich Deutschland, Italien, Luxemburg, Portugal und Rumänien. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von spezifischen Programmen, die der Eingliederung von jungen Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt dienen. Beispiele hierfür finden sich in Österreich, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Liechtenstein und den Niederlanden.

Ein anders ausgerichteter Ansatz konzentriert sich auf Präventionsmaßnahmen, die verhindern sollen, dass Arbeitnehmer aufgrund von Krankheit oder körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen für den Arbeitsmarkt dauerhaft und ganz oder teilweise ausfallen. In einigen Ländern geht diese Strategie Hand in Hand mit dem Prinzip „Rehabilitation vor Rente“. Dementsprechend wird eine Erwerbsunfähigkeitsleistung oder –rente lediglich dann ausgezahlt, wenn nachgewiesen wird, dass die Erwerbsfähigkeit durch medizinische Rehabilitation und/oder berufsbezogene Umschulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen nicht verbessert werden kann. Während dieser Nachweis erbracht wird, hat die betroffene Person möglicherweise Anrecht auf eine „vorübergehende“ Erwerbsunfähigkeitsleistung oder eine Wiedereingliederungshilfe. Programme, die diesen Ansatz verfolgen, existieren in Österreich, Deutschland, Finnland, Island, Norwegen und Ungarn.

Eine weitere Alternative stellen Präventionsmaßnahmen dar, die auf die Vermeidung langfristiger Erwerbsunfähigkeit in einem frühen Stadium abstellen. Dies geschieht beispielsweise durch Maßnahmen, mit denen Menschen mit Behinderung während des Bezugs von Krankheitsgeld länger im Arbeitsmarkt gehalten werden. Diese Ansätze werden in Finnland, Liechtenstein, Norwegen, Luxemburg, den Niederlanden, der Schweiz und im Vereinigten Königreich verfolgt. In Ländern, in denen gesonderte Systeme für Menschen existieren, die Opfer von Arbeitsunfällen oder Krankheit geworden sind, zielen die Maßnahmen zur (Wieder)eingliederung in den Arbeitsmarkt ebenfalls darauf ab, Arbeitsplätze zu erhalten. Dies geschieht entweder, indem den Betroffenen ermöglicht wird, ihre Arbeit wieder aufzunehmen, wenn nötig durch Anpassung des Arbeitsplatzes; oder in Fällen, in denen dies nicht möglich ist, durch Unterstützung bei der Suche eines neuen Arbeitsplatzes innerhalb der Firma oder bei einem anderen Arbeitgeber.

Der zusammenfassende Bericht berücksichtigt diese Ansätze mit dem Ziel, alle in den MISSOC-Ländern vorhandenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit umfassend abzubilden. Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass diese Maßnahmen Bestandteil anderer Programme nationaler Systeme zur sozialen Sicherung sein können.

## **II. Der europapolitische Kontext**

### ***II.1. Der EU-Ansatz zu Behinderungen***

Die Förderung der Teilhabe aller potentiellen Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt ist eines der Ziele der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Schaffung sozialverträglicher Volkswirtschaften. Offenkundig ist dies für Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung, da sie auf dem Arbeitsmarkt eine besonders schutzbedürftige Personengruppe bilden. Derzeit liegt die Quote der Nichterwerbstätigkeit bei Menschen mit Behinderungen doppelt so hoch wie bei Menschen ohne Behinderung. Nur 50% der Menschen mit Behinderung sind erwerbstätig und unter denen, die nicht erwerbstätig sind, befindet sich eine große Gruppe von Menschen, die erwerbstätig sein könnten, vorausgesetzt ihnen würde angemessene Unterstützung zuteil.<sup>4</sup> Die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen vom Arbeitsmarkt gibt Anlass zu ernsthafter Besorgnis. Dabei spielt nicht nur der Aspekt der Chancengleichheit eine Rolle, sondern auch der zunehmende Rückgang qualifizierter Arbeitskräfte aufgrund der demografischen Entwicklung. Aus diesem Grund sind die Mitgliedstaaten entschlossen, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um die Erwerbsquote der Menschen mit Behinderung zu erhöhen. Dies steht im Einklang mit den Beschlüssen der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2006, gemäß denen Menschen mit Behinderung zu einer der Hauptzielgruppen erklärt wurden.<sup>5</sup>

Die Kommission hat eine Strategie für Menschen mit Behinderung entwickelt, die sich zum Ziel gesetzt hat, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung Wirklichkeit werden zu lassen.<sup>6</sup> Die Strategie der Europäischen Union zu Behinderungen baut auf dem

---

<sup>4</sup> Siehe Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission im Zusammenhang mit der Mitteilung der Kommission zur Situation von Menschen mit Behinderung innerhalb der EU: Europäischer Aktionsplan 2008-2009, SEC(2007), 1548, S. 2-3.

<sup>5</sup> Siehe abschließende Erklärung 34 der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2006.

<sup>6</sup> Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist seit dem Jahr 2003 eines der Hauptziele der behindertenpolitischen Strategie der Kommission: Siehe KOM(2003), 650.

europäischen Sozialmodell für Behinderungen auf, dem die Annahme zugrunde liegt, dass alle Menschen gleich sind und ein Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft sowie das Recht auf Nicht-Diskriminierung besitzen.<sup>7</sup> Durch das Sozialmodell wird anerkannt, dass Menschen mit Behinderungen auf spezifische Unterstützungsmaßnahmen angewiesen sind, um ihre Rechte wahrzunehmen und etwaige Hindernisse zu überwinden. Darüber hinaus stellt das Sozialmodell die Grundlage für Maßnahmen und Eingriffe dar, mit denen in einem integrierten Ansatz den vielfältigen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen werden soll – und dies insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung und arbeitsbezogene Aktivitäten.

Die Kernpunkte der behindertenpolitischen Strategie der Europäischen Union sind im Aktionsplan der EU für Menschen mit Behinderungen (DAP) dargelegt. Der Schwerpunkt des DAP 2006-2007 lag bei der Steigerung der Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen und war somit einer von vier Kernbereichen, in denen die selbstständige Lebensführung von Menschen mit Behinderungen gefördert werden sollte. In diesem Zusammenhang rief der DAP 2006-2007 dazu auf, die Vielzahl von Antidiskriminierungsmaßnahmen miteinander zu verknüpfen, aktive Unterstützung zu gewährleisten und Zugangsschranken zu beseitigen.<sup>8</sup> Der DAP 2008-2009 nannte den Zugang zum Arbeitsmarkt als eine der wichtigsten Hauptaufgaben und forderte in diesem Zusammenhang ausdrücklich dazu auf, flexible Arbeitsplatzmodelle und unterstützte Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen sowie die auf europäischer Ebene bereits existierende Gesetzgebung zur Nichtdiskriminierung durch verstärkende Maßnahmen zu ergänzen.<sup>9</sup> Die Mitgliedstaaten sind dazu angehalten, bei der Umsetzung der übergeordneten europäischen Beschäftigungsstrategie die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

## ***II.2. Die übergeordneten Beschäftigungsstrategien der EU***

- *Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*

Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung zielt darauf ab, auf lange Sicht mehr Menschen zu Arbeitsplätzen mit dauerhaftem Charakter zu verhelfen und sie in diesen Beschäftigungsverhältnissen zu halten. Im Zuge dieser Maßnahmen sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen zu verbessern und gleichzeitig in das Humankapital zu investieren, um Arbeitnehmer mit den Fähigkeiten und Kompetenzen auszurüsten, die der Arbeitsmarkt der Zukunft erfordert. Die Maßnahmen sind durch vertragliche Vereinbarungen zu ergänzen, die die Rahmenbedingungen für die Entwicklung angemessener Fachkenntnisse und beruflicher

---

<sup>7</sup> Siehe Mitteilung der Kommission zur Situation von Menschen mit Behinderung in der EU: der Aktionsplan der Europäischen Union 2008-2009, KOM(2007), 738 endgültig, S. 4. Die Kernziele des europäischen Ansatzes zu Behinderung sind deckungsgleich mit den Kernpunkten der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Durch gemeinsame Unterzeichnung der UN-Konvention haben die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten die Auffassung bestätigt, dass Behinderungen ein übergeordnetes Menschenrechtsthema darstellen und somit den Status eines Menschenrechtsansatzes verdienen.

<sup>8</sup> Die DAP 2006-2007 fordert entschieden zu Maßnahmen auf, die der Förderung folgender Ziele dienen: 1) Qualitative Unterstützung und Betreuungsdienste, 2) Barrierefreiheit herkömmlicher Produkte und Dienstleistungen und 3) Stärkung der Analysekapazitäten der Union. Für mehr Informationen siehe: KOM(2005), 604 endgültig.

<sup>9</sup> Siehe Mitteilung der Kommission zur Situation von Menschen mit Behinderung in der EU: Europäischer Aktionsplan 2008-2009, KOM(2007), 738 endgültig, S. 8.

Laufbahnen festlegen und Programme zur Schaffung flexibler Arbeitsplatzmodelle ermöglichen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, ihre Sozialversicherungssysteme so zu modernisieren, dass bisher vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personengruppen wirksame Unterstützung bei der Aufnahme einer Beschäftigung erhalten. In dieser Hinsicht unterstreicht die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung die Bedeutung von persönlicher Beratung und professioneller Hilfe bei der Suche nach einem Arbeitsplatz und betont, welche Rolle der Zugang zu diesen Diensten bei der Eingliederung benachteiligter Personengruppen in den Arbeitsmarkt spielt. Aufgabe der Mitgliedstaaten ist es daher, neue Beschäftigungsquellen zu erschließen, unter anderem in lokalen Geschäftszweigen oder bei Dienstleistungen für Einzelpersonen, die nicht von der Marktwirtschaft bereitgestellt werden.<sup>10</sup>

- *Pro-aktive Eingliederungspolitik*

Der Ansatz der aktiven Einbeziehung der EU erfordert Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass einerseits die Personen, *die nicht arbeiten können*, einen angemessenen Lebensstandard haben und entsprechend ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten ihren Beitrag zur Gesellschaft leisten. Andererseits wird gesondert auf die Bedeutung von Aktivitäten hingewiesen, die Beschränkungen für die Personengruppen abzubauen, *die arbeiten können*, denen aber beim Zugang und Fortkommen auf dem Arbeitsmarkt Hindernisse im Weg stehen. Hierbei wird darauf hingewiesen, dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt für die meisten benachteiligten Gruppen einen Prozess aus zwei Stufen darstellt. In vielen Fällen sind die betroffenen Personen zunächst auf angemessene Unterstützung bei der Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihrer persönlichen Entwicklung angewiesen, um den Anforderungen, die der heutige Arbeitsmarkt an sie stellt, gerecht werden zu können. Aus diesem Grund ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, eine Vielzahl von Aktivitäten auf den Weg zu bringen, die benachteiligte Personengruppen bei der Erweiterung ihrer Fachkenntnisse und Fähigkeiten und somit bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen. Die Mitgliedstaaten sind ebenfalls dazu aufgefordert der Frage nachzugehen, unter welchen Bedingungen unterstützte Beschäftigungsmöglichkeiten einen sinnvollen ersten Schritt zur Ausübung einer dauerhaften Tätigkeit darstellen, so zum Beispiel im Rahmen der Sozialwirtschaft.<sup>11</sup>

Daneben sollten diese Maßnahmen mit Programmen zur Einkommensbeihilfe verbunden sein, von denen die Betroffenen während der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, die sie zur Teilhabe am Arbeitsmarkt befähigen, profitieren können. Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass benachteiligten Personen eine Reihe von sozialen Diensten zur Verfügung steht und zugänglich ist. So wird gewährleistet, dass auf die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmte und qualitativ hochwertige Unterstützung zu einem angemessenen Preis verfügbar sind. Durch die Ausrichtung des Ansatzes der aktiven Eingliederung auf die

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu auch die Mitteilung der Kommission 'Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM(2005), 24, S. 9 und 26. Die wichtigsten Prioritäten für Maßnahmen gemäß der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung wurden mit dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2006-2007 bestätigt, wie beschlossen durch den Rat in seiner Sitzung vom 22. Februar 2007, 6706/07, S. 9.

<sup>11</sup> Siehe Mitteilung der Kommission 'Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernsten Menschen voranbringen, KOM(2007), 620, S. 5.

genannten Aspekte wird die soziale Dimension pro-aktiver Arbeitsmarktprogramme in den Mittelpunkt gerückt.

- *Anreize für Arbeitgeber schaffen*

Der Ansatz der aktiven Einbeziehung übersieht dennoch nicht, dass die Strategie lediglich dann Früchte trägt, wenn Arbeitgeber bereit sind, benachteiligten Gruppen ein angemessenes Arbeitsumfeld zu bieten, in dem sie sich weiterentwickeln und ihr volles Potential entfalten können. Es ist daher besonders wichtig, Arbeitgeber mit spezifischen Maßnahmen dabei zu unterstützen, benachteiligte Personen einzustellen und diese dauerhaft im Beschäftigungsverhältnis zu halten. In dieser Hinsicht ist es von besonderer Bedeutung, Aktivitäten zur Erhaltung von Beschäftigungsverhältnissen zu fördern. Dies kann beispielsweise durch Beihilfen für Arbeitgeber geschehen, die Ausbildungen am Arbeitsplatz und/oder flexible Beschäftigungsverhältnisse schaffen, die es benachteiligten Personengruppen ermöglichen, Beschäftigung und Behinderung miteinander zu vereinbaren<sup>12</sup>. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, ihre Aktivitäten zum Abbau von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt weiter zu verstärken. Darunter sind auch spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen zu verstehen, die die Verpflichtungen der Arbeitgeber umfassender auslegen: so zum Beispiel die Verpflichtung, die angemessene Unterbringung von Menschen mit Behinderung durch die Einhaltung spezifischer Vorschriften zum Zugang zu Beschäftigung und Ausbildungsmöglichkeiten zu ermöglichen und so realistische Aussichten zur Übernahme in vollwertige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen.

Der DAP 2008-2009 folgt diesem Ansatz und betont dabei besonders die Bedeutung von unterstützten Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, die ihr Potential bisher noch nicht voll entfalten konnten. Der DAP hebt auch hervor, wie wichtig es ist, die Erfordernisse der Unternehmen bei der Maßnahmenentwicklung zur aktiven Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten in ihren entsprechenden Bemühungen, indem sie beispielsweise die Anbieter von Arbeitsvermittlungsdiensten dazu auffordert, Arbeitgeber bei der Entwicklung von berufsbezogenen Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen vermehrt in die Pflicht zu nehmen.

Eine kürzlich veröffentlichte Studie<sup>13</sup> der KMU Forschung Österreich, die im Auftrag der Europäischen Kommission zu 'Angemessener Unterbringung und Eingliederung' in Auftrag gegeben wurde, kam zu dem Ergebnis, dass angemessene Informations- und Unterstützungsleistungen für Arbeitgeber ein entscheidender Faktor sind, damit die Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen erfolgreich verläuft. In den Empfehlungen des Berichts wird betont, wie wichtig Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagnen sind. Es wird darauf hingewiesen, dass besonders Informationskampagnen einer Lösung aus einer Hand bedürfen, da mit zentralen Beratungsstellen das Fachwissen zu Behinderung besser gebündelt werden kann. Darüber hinaus plädiert die Studie für flexible Finanzierungssysteme mit geringem

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu die Mitteilung der Kommission 'Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernen Menschen voranbringen, KOM(2007), 620, S. 3 und 5.

<sup>13</sup> Praktiken zur angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsplatz, Vertrag VC/2007/0315, Download unter GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit <http://ec.europa.eu/social>

Verwaltungsaufwand, ebenso wie für flexible Instrumente zur Steuerung des Arbeitsmarktes, die dazu beitragen, das Risiko der Unternehmen und der Menschen mit Behinderung gleichermaßen zu minimieren. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass Arbeitgebern maßgeschneiderte Unterstützungsleistungen und Fachkenntnisse zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies kann durch spezialisierte Dienstleister und andere Akteure der Branche geschehen.

Gleichzeitig weisen laufende Studien im Rahmen des Projekts OPTIWORK nach, dass es in den meisten EU-Ländern einen chronischen Mangel an Diensten für die Bedürfnisse der Arbeitgeber gibt (OPTIWORK hat zum Thema Beschäftigung und Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen Interviews mit Arbeitgebern aus 15 Ländern geführt – siehe <http://www.optiwork.org/>). Die Studie legt nahe, dass viele Arbeitgeber der Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen und Einstellung von Menschen mit Behinderung offen gegenüber stehen, vorausgesetzt diese weisen die benötigten Fachkenntnisse und Fähigkeiten nach.

### **III. Nationale Politiken und Maßnahmen zur Förderung der (Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt**

#### ***III.1. Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen***

Die nationalen Berichte der MISSOC-Länder belegen, dass die in den sozialen Sicherungssystemen umgesetzten Maßnahmen zur Förderung der (Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen die soziale Dimension durchaus berücksichtigen, wenn auch je nach Land in unterschiedlichem Umfang und mit variierenden Methoden.

##### *III.1.1. Persönliche Unterstützungsmaßnahmen*

Im Hinblick auf die Verfügbarkeit von persönlichen Unterstützungsmaßnahmen belegen die Länderberichte, dass derartige Dienstleistungen in allen MISSOC-Ländern Bestandteil der Systeme zur sozialen Sicherung sind. In vielen Ländern werden die Leistungen durch die Arbeitsämter auf der Grundlage individueller Bedürfnisse gewährt. In Norwegen wurde eine schriftliche ‘Dienstleistungsgarantie’ eingeführt, die die Arbeitsämter dazu verpflichtet, sowohl dem Arbeitgeber als auch den Betroffenen umgehend effiziente und auf die persönlichen Bedürfnisse abgestimmte Unterstützung zuteil werden zu lassen. In anderen Ländern werden zur Feststellung des Unterstützungsbedarfs im Einzelfall persönliche Umschulungs- und Rehabilitationspläne erstellt. Beispiele hierfür finden sich in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Spanien, Slowenien und im Vereinigten Königreich. Zypern entwickelt derzeit neue Methoden zur verbesserten Feststellung individueller Fähigkeiten und Bedürfnisse der Betroffenen und Malta untersucht die *Good Practices* anderer Mitgliedstaaten, um ein System zu entwickeln, das die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Personengruppen angemessen berücksichtigt.

Fast überall haben Menschen mit Behinderungen Zugang zu beruflichen Umschulungs- und Ausbildungsmaßnahmen, zu Programmen zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten, die in Arbeitsämtern oder am Arbeitsplatz stattfinden; sie erfahren persönliche Unterstützung und Beratung bei der Suche nach einer Beschäftigung und/oder können Berufsberatung und Coachingleistungen bei der Berufswahl oder zur Wahrung eines bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisses in Anspruch nehmen. In den meisten Fällen sind die Maßnahmen darauf ausgerichtet, Menschen mit Behinderungen eine dauerhafte Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Zugangshemmnisse zu ermöglichen und ihnen Unterstützung bei der Entfaltung ihres Potentials zu bieten. In verschiedenen Länderberichten wird darauf hingewiesen, dass diese Dienste darauf abzielen, Menschen mit Behinderungen die vollständige Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen, ohne dass sie mit Diskriminierung konfrontiert werden. Die Maßnahmen tragen somit dem sozialen Modell von Behinderung Rechnung, das die Grundlage der behindertenpolitischen Strategie der Europäischen Union darstellt. Auf dieser Grundlage existieren zahlreiche interdisziplinäre Menschenrechtsansätze, die von einer Vielzahl von Diensten zur Förderung der sozialen Eingliederung begleitet werden. Schwerpunktmäßig setzen die Aktivitäten auf Eingliederung durch Beschäftigung, beziehen aber ggf. andere Ansätze mit ein. Zu den Staaten, in denen dieser Ansatz umgesetzt wird, gehören unter anderem Zypern, Finnland, Deutschland, Italien, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Spanien.



In Irland wurde ein vom ESF finanziertes Pilotprojekt zur Entwicklung und Erprobung einer neuen und umfassenden Beschäftigungsstrategie auf den Weg gebracht, das auf individuellem Case-Management basiert. Ziel des Projekts ist die Steigerung der Beschäftigungsquote von Menschen, die Bezüge aufgrund von Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit erhalten. In Island haben die für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verantwortlichen Stellen Verträge abgeschlossen, um sicherzustellen, dass aufgrund von Krankheit oder gesundheitlichen Problemen benachteiligte Personengruppen die nötige Unterstützung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfahren. In Frankreich wurde ein konzentrierter Ansatz in der Regionalpolitik entwickelt, bei der sich die wichtigsten Akteure zur Förderung beruflicher Umschulungsmaßnahmen und zur Erhaltung existierender Beschäftigungsverhältnisse zusammengeschlossen haben, um Arbeitgebern und Betroffenen die auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Unterstützung zukommen zu lassen.

### *III.1.2. Unterstützte Beschäftigungsmöglichkeiten*

Eine Reihe von Ländern hat mit der Umsetzung bestimmter Programme der Tatsache Rechnung getragen, dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt für die meisten benachteiligten Gruppen einen Prozess aus zwei Stufen darstellt. Dies wird in den Schwerpunktbereichen der Europäischen Union zur aktiven Einbeziehung berücksichtigt. In vielen Ländern hat dies zu umfassenden Rehabilitationsprogrammen geführt, die die schrittweise Eingliederung in den Arbeitsmarkt verfolgen, indem Menschen mit Behinderungen ein Sprungbrett der Möglichkeiten zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und/oder zur persönlichen Weiterentwicklung in spezialisierten Institutionen bereitgestellt wird. In einigen Fällen sind diese Institutionen als Arbeitsvermittlungs- oder Berufsbildungszentren anerkannt, in anderen Fällen handelt es sich um Werkstätten für Menschen mit Behinderungen oder um gemeinnützige Unternehmen. Beispiele für diesen Ansatz finden sich in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und der Schweiz.

In vielen anderen Staaten steht diese Form der Unterstützung ebenfalls zur Verfügung, wenn auch primär am Arbeitsplatz. Oftmals geschieht dies in Form von persönlicher Beratung und Unterstützung im direkten Arbeitsumfeld oder durch einen Job Coach vor Ort, der den Betroffenen dabei helfen soll, ihr berufliches Potential zu entfalten. In vielen Fällen geht dies mit einer Anpassung des Beschäftigungsverhältnisses einher, um den Arbeitsplatz entsprechend den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen umzubauen. Dies kann die Bereitstellung von Ausrüstung oder technische Unterstützungsleistungen umfassen oder durch Gewährung flexibler Arbeitszeitregelungen und Arbeitsbedingungen in die Praxis umgesetzt werden. Arbeitsplatzbezogene Unterstützungsleistungen dieser Art existieren bereits in Österreich, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und der Schweiz. Im Vereinigten Königreich wurde ein maßgeschneidertes, arbeitsorientiertes Arbeits-Vorbereitungs-Programm entworfen, welches Menschen mit Behinderungen auf den Einstieg in die Arbeitswelt vorbereitet indem es den Betroffenen das nötige Selbstbewusstsein zum Erreichen und Beibehalten ihrer beruflichen Ziele vermittelt. Dieses Programm unterstützt ebenfalls Personen, die möglicherweise ihren Arbeitsplatz aufgrund ihrer Behinderung verlieren, indem Schwierigkeiten, die ihre Arbeit beeinflussen, überbrückt werden. Arbeitslose Personen mit Behinderungen mit schwierigen Bedürfnissen und denen es schwerfällt sich ohne angemessene Vorbereitung in eine arbeitsbasierte Umgebung zu

begeben, können ebenfalls vom speziellen arbeits-orientierten Training und Entwicklungsprogrammen, die vom spezialisierten Residential Training College angeboten werden, profitieren.

Unterstützte Beschäftigung und Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen werden oft durch das Recht auf flexible Beschäftigungsverhältnisse ergänzt. Die Bestimmungen zu diesem Recht können verschiedene andere Rechte umfassen, darunter das Recht auf Aus- und Weiterbildung am Arbeitsplatz, das Recht auf flexible Anpassung der Arbeitszeit, das Recht auf zusätzliche Pausen, das Recht auf bezahlten Bildungsurlaub zur Teilnahme an besonderen Ausbildungs- und Umschulungsprogrammen und das Recht auf die Ausübung der Tätigkeit in der eigenen Wohnung oder einen Arbeitsplatz nahe des Wohnorts. Darüber hinaus kann es Bestimmungen geben, die über den allgemeinen Kündigungsschutz hinaus Anwendung finden. Im Grundsatz dienen diese Rechte dazu, die Beschäftigungssituation und -verhältnisse von Menschen mit Behinderungen zu stärken. In der Regel sind diese Rechte in die allgemeinen Gesetze zum Arbeitsrecht eingebunden, es ist jedoch auch möglich, dass sie Bestandteil gesonderter Programme für Menschen mit Behinderungen sind.

### *III.1.3. Finanzielle Beihilfen für behinderungsbedingte Kosten*

Zu den Unterstützungsmaßnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt gehören oftmals finanzielle Zuwendungen zur Deckung von Kosten, die durch die Erwerbsunfähigkeit verursacht werden. In vielen Ländern existiert diese Zuwendung in Form einer finanziellen Entschädigung für zusätzliche Kosten, die mit der Teilnahme an beruflichen Aus- und Umschulungsmaßnahmen verbunden sind (darunter Kosten für Transport, Unterbringung oder spezielle Behandlung) oder die durch die Anpassung des Beschäftigungsverhältnisses entstehen (darunter Kosten für technische Ausrüstung zur Ausübung der Tätigkeit oder Kosten für persönliche Unterstützung am Arbeitsplatz). Zuwendungen und Beihilfen dieser Art werden in folgenden Ländern gewährt: Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Island, Italien, Liechtenstein, Litauen, Niederlande, Norwegen, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien und im Vereinigten Königreich. In anderen Staaten werden finanzielle Beihilfen für Kosten gezahlt, die durch schulische Betreuungsmaßnahmen und Ausbildung anfallen (zum Beispiel in Finnland und Norwegen) oder Kosten erstattet, die Menschen mit Behinderungen durch die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs entstehen (beispielsweise in Norwegen, Litauen, der Slowakei und Slowenien).

Im Allgemeinen werden die Beihilfen durch die zuständige Behörde an die betroffene Person gezahlt, unter der Voraussetzung, dass bestimmte Bedingungen einer Bedürftigkeitsprüfung erfüllt wurden und die Kosten tatsächlich entstanden sind. In Deutschland können Menschen mit Behinderungen ein "persönliches Budget" beantragen, mit dessen Hilfe sie die Umschulungs- und arbeitsbezogenen Kosten selbst begleichen können. Dies ermöglicht es den Betroffenen einerseits, in einem gewissen Rahmen selbst zu entscheiden, welche Form der Unterstützung sie in Anspruch nehmen möchten. Andererseits wird auf diese Weise die Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderung bei der (Wieder)eingliederung in den Arbeitsmarkt hervorgehoben.

## *III.2. Sozialleistungen als Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme*

### *III.2.1. Bedingungen für Sozialleistungen*

Die Verfügbarkeit besonderer Unterstützungsmaßnahmen ist für Menschen mit Behinderungen von besonders hoher Bedeutung. Dennoch reichen diese Leistungen nicht immer aus, um den Eintritt und das Fortkommen auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten. In einigen Fällen brauchen Menschen mit Behinderungen einen besonderen Anreiz, um eine Beschäftigung aufzunehmen. In den nationalen Berichten hat sich gezeigt, dass dieses Ziel auf unterschiedlichste Art und Weise verfolgt wird. In einigen Ländern wird beispielsweise das Recht auf Zuwendungen zur Erwerbsunfähigkeit an den Nachweis der aktiven Jobsuche oder Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und andere arbeitsbezogene Aktivitäten geknüpft, die der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in Beschäftigungsverhältnisse dienen. Länder, die diesen Ansatz bereits praktizieren, verbinden die genannten Maßnahmen oftmals mit Sanktionen bei Nicht-Teilnahme. In der Regel führen die Sanktionen zu vorübergehender oder dauerhafter Reduzierung des Beihilfesatzes, wenn die betroffenen Personen keine Bereitschaft zeigen, im Rahmen der beruflichen Eingliederungsprogramme zu kooperieren. Eine andere Variante ist, dass das Recht auf Zuwendungen und Beihilfe für den Zeitraum ausgesetzt wird, in dem sich die betroffene Person weigert, an beruflichen Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen oder arbeitsbezogenes Engagement zu zeigen. In diesen Fällen wird das Recht auf Zuwendungen in dem Moment wieder gewährt, in dem sich die Betroffenen zur Kooperation bereit erklären. Beispiele für dieses Vorgehen gibt es unter anderem in Finnland, Deutschland, Ungarn, Liechtenstein, den Niederlanden, Slowenien, Spanien, der Schweiz und im Vereinigten Königreich.

### *III.2.2. Überprüfung der Förderkriterien für Sozialleistungen*

Aus den Länderberichten geht hervor, dass Menschen mit Behinderungen aber auch auf andere Arten dazu ermutigt werden, eine Beschäftigung oder arbeitsbezogene Aktivitäten aufzunehmen. Als Beispiel dienen Länder, in denen die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit verändert oder angepasst wurden, um die Leistungsempfänger auf ihre vorhandenen Fähigkeiten zur Aufnahme einer Beschäftigung aufmerksam zu machen. Oftmals beenden diese Maßnahmen vorherige Praktiken, denen zufolge Menschen mit Behinderungen Erwerbsunfähigkeitszahlungen erhalten haben, obwohl sie dem Arbeitsmarkt noch zu Verfügung stehen und/oder ihre beruflichen Fähigkeiten verbessern könnten. Die nationalen Berichte belegen, dass in dieser Hinsicht viele unterschiedliche Methoden Anwendung finden. In Slowenien wurden neue Bewertungsmethoden zur Feststellung von Erwerbsunfähigkeit eingeführt, um die Bedeutung der aktiven Teilnahme am Arbeitsmarkt insbesondere derjenigen Personen hervorzuheben, die noch erwerbsfähig sind. In der Regel führen diese Methoden zur Auszahlung von niedrigeren Beihilfesätzen, was wiederum die Leistungsempfänger unter Druck setzt, eine Arbeit aufzunehmen und so einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. In den Niederlanden wurde das Leistungssystem in ein System umgebaut, in dem Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer, die noch arbeitsfähig sind, große finanzielle Anreize geboten werden, um diese zur Aufnahme einer Beschäftigung zu ermutigen. Im Vereinigten Königreich wurden die auf Arbeitsunfähigkeit oder Behinderung basierenden Geldleistungen bei Arbeitsunfähigkeit und Einkommensbeihilfen durch Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe ersetzt. Gleichzeitig wurde ein neues medizinisches Bewertungssystem eingeführt, um die benötigte Unterstützung

zur Rückkehr in die Arbeitswelt an den Arbeitsfähigkeiten der betreffenden Person anpassen zu können (Bewertung der Arbeitsfähigkeit).

### *III.2.3. Gewährung vorübergehender Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit*

In einigen Ländern wurde die Möglichkeit in Aussicht gestellt, vorübergehend Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit zu beziehen, um die Personengruppen, die verbleibende Arbeitsfähigkeiten aufweisen, zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermutigen. Diese Ansätze existieren in Österreich, Ungarn, Island und Norwegen. Die Länderberichte zeigen, dass die Dauer des vorübergehenden Leistungsbezugs stark variieren kann. In Ungarn wurde beispielsweise eine Umschulungsbeihilfe für die maximale Bezugsdauer von drei Jahren eingeführt. In Norwegen variiert die vorübergehende Bezugsdauer von Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit zwischen einem und vier Jahren, während in Österreich vorübergehende Beihilfen bei Erwerbsunfähigkeit für die Dauer von zwei Jahren gewährt werden. In den Ländern, in denen vorübergehende Leistungen ausgezahlt werden, findet nach Ablauf der Dauer, für die Beihilfe gewährt wurde, eine erneute Prüfung des Anspruchs statt. Der Zeitpunkt, zu dem man eine Person als dauerhaft erwerbsunfähig "einstuft", wird so hinausgezögert. Für die betroffenen Personen kann dies einen Anreiz bieten, während des vorübergehenden Bezugs von Leistungen ihre verbleibende Arbeitsfähigkeit im Beschäftigungsverhältnis produktiv zu nutzen.

### *III.2.4. Kombination von Erwerbstätigkeit und Sozialleistungen*

Eine weitere Möglichkeit, Menschen mit Behinderungen zur Aufnahme einer Beschäftigung oder arbeitsbezogener Aktivitäten zu motivieren, ist Leistungsempfängern den kombinierten Bezug von Leistungen bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit oder arbeitsbezogenen Aktivitäten zu ermöglichen. In den Länderberichten wird ersichtlich, dass in vielen Systemen zur sozialen Sicherung innerhalb der MISSOC-Staaten diese Kombinationsmöglichkeiten erlaubt sind. In einigen Ländern gibt es keine spezifischen Einschränkungen hinsichtlich der Höhe der Einkünfte, die bei gleichzeitigem Leistungsbezug erzielt werden dürfen. Zu diesen Ländern gehören Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Litauen und Rumänien. In anderen Staaten dürfen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit oder arbeitsbezogene Aktivitäten nur unter bestimmten Voraussetzungen miteinander kombiniert werden. In vielen Ländern gibt es einen Freibetrag, nach dessen Überschreitung das Einkommen aus Erwerbstätigkeit auf die Höhe der Erwerbsunfähigkeitsbeihilfe angerechnet wird. In der Regel führt dies bei Überschreitung des Freibetrags zur Kürzung des Beihilfesatzes. Diese Methode findet unter anderem in Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Portugal und der Slowakei Anwendung. In Island wurde der Freibetrag im Jahr 2008 vervierfacht, um Menschen mit Behinderungen zur Aufnahme einer Beschäftigung zu ermutigen und die Erwerbstätigenquote zu steigern. Im Vereinigten Königreich ist es Menschen mit Behinderungen erlaubt unter bestimmten Bedingungen ein Einkommen bis zu einem bestimmten Betrag pro Woche durch Arbeit zu beziehen. Diese Arbeit muss als von der Unterstützung erlaubte Arbeit qualifiziert werden, um ihre Fähigkeiten bestimmte Arbeit zu verrichten oder neue Fähigkeiten zu erwerben zu testen.

### *III.2.5. Aussetzen des Rechts auf Leistungsbezug*

Die Aufnahme einer Beschäftigung kann für Menschen mit Behinderungen mit Risiken verbunden sein. Ein Beschäftigungsverhältnis kann als Steigerung der verbleibenden Erwerbsfähigkeit interpretiert werden und zu der Ansicht verleiten, die Voraussetzungen für den Bezug von Erwerbsunfähigkeitsbeihilfen seien nicht mehr erfüllt. In einigen Ländern müssen die Betroffenen ein erneutes Antragsverfahren durchlaufen, wenn die Versuche, eine Arbeit aufzunehmen, fehlgeschlagen sind. Beispiele hierfür finden sich in Belgien, Bulgarien, Griechenland und der Slowakei. In anderen Ländern wurde die Möglichkeit geschaffen, das Recht auf Leistungsbezug vorübergehend auszusetzen. Dadurch wird sichergestellt, dass Leistungsempfänger nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ohne erneute Prüfung Leistungen beziehen können. Somit wird Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit eingeräumt, ihre Arbeitsfähigkeit während eines bestimmten Zeitraumes zu erproben ohne Gefahr zu laufen, ihren Anspruch auf Leistungsbezug zu verlieren, falls sie nicht erfolgreich sind. Diese „Probezeit“ kann als Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dienen. Länder, in denen dieser Ansatz praktiziert wird, sind Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Norwegen und Portugal.

### ***III.3. Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen***

#### *III.3.1. Finanzielle Anreize*

In den Ländern, in denen finanzielle Anreize geschaffen wurden, gibt es keinen grundlegenden Unterschied in Bezug auf die Art der Anreize, die Arbeitgebern gewährt werden. Praktisch überall haben Arbeitgeber, die Menschen mit Behinderungen einstellen, ein Recht auf Entlastung bei den Lohnkosten und/oder sind von der Verpflichtung ausgenommen, für die betreffende Person Sozialversicherungsbeiträge zu leisten. Diese finanziellen Anreize sollen als Ausgleich für die Kosten durch geringere Produktivität dienen. In vielen Fällen werden die finanziellen Vergünstigungen zusätzlich mit Subventionen kombiniert, durch die die Kosten für die Anpassung des Arbeitsplatzes an die besonderen Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen abgedeckt werden sollen. Diese Subventionen können Zuwendungen für Umbauten enthalten, die den Zugang zum Gelände erleichtern oder Kosten abdecken, die durch die Bereitstellung von persönlichen Unterstützungsleistungen, eines Job Coach oder durch die Gewährleistung flexibler Arbeitsbedingungen entstehen. Verbreitet ist dieser Ansatz in Österreich, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Ungarn, Norwegen, Polen, Portugal und im Vereinigten Königreich.

In anderen Ländern werden finanzielle Beihilfen für Kosten gewährt, die durch die Teilnahme an Aus-, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen entstehen. Arbeitgeber sollen so dazu ermutigt werden, aktiv mit diesen Programmen zusammenzuarbeiten. Beispiele hierfür gibt es in Österreich, Malta, Portugal und Spanien. Andere Länder haben „Probezeiten“ eingeführt, auf deren Grundlage Arbeitgeber Menschen mit Behinderungen für einen begrenzten Zeitraum einstellen können, ohne Lohnzahlungen zu leisten. Anstelle des Lohns erhält die betroffene Person eine Sozialleistung oder den Mindestlohn durch den jeweiligen Staat. Dieses Vorgehen ist in folgenden Ländern üblich: Deutschland, Malta, die Niederlande, Liechtenstein und Rumänien. In Deutschland können dem Arbeitgeber die Kosten für eine befristete Probebeschäftigung behinderter, schwerbehinderter und ihnen gleichgestellter Menschen erstattet werden. Im Vereinigten Königreich wurde ein Arbeits-Einführungssystem eingeführt, welches an Arbeitgeber wöchentliche Zuschüsse in den ersten sechs

Wochen der Beschäftigung einer Person mit Behinderung gewährt. Dieser Zeitraum dient als Probezeit um sowohl dem Arbeitsgeber als auch der betroffenen Person Zeit zu geben um zu versichern, dass die Arbeit mit Zuversicht ausgeführt werden kann. Finnland erprobt derzeit so genannte „work banks“ mit denen das Risiko, das Arbeitgeber mit der Beschäftigung benachteiligter Gruppen eingehen, verringert werden soll. Die grundlegende Idee besteht darin, dass diese Banken Menschen einstellen, die Schwierigkeiten haben, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen und diese aus- und weiterbilden. Anschließend vermietet die Bank die Arbeitnehmer an Arbeitgeber. Dadurch entsteht den Arbeitgebern keinerlei Risiko bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, da die Betroffenen weiterhin Angestellte der Bank bleiben.

In einigen Staaten werden Arbeitgebern Beihilfen für die Kosten gezahlt, die durch die Schaffung von unterstützten Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb des Unternehmens oder im Rahmen von Werkstätten für Menschen mit Behinderungen oder eines gemeinnützigen Unternehmens anfallen. Davon wird in der Tschechischen Republik, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, den Niederlanden, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien und der Schweiz Gebrauch gemacht. In bestimmten Ländern ist das Recht auf diese Beihilfen an die Bedingung geknüpft, dass der Arbeitgeber eine Mindestanzahl von Beschäftigten aus der Zielgruppe, zum Beispiel Menschen mit Behinderungen, beschäftigt.

Eine andere Variante sieht vor, dass der Arbeitgeber bei Bezug von Beihilfen Menschen mit Behinderungen für einen bestimmten Zeitraum im Beschäftigungsverhältnis halten muss. Dies ist beispielsweise in Malta der Fall, wo bestimmte Zuwendungen nur unter der Voraussetzung gezahlt werden, dass die betroffene Person nach Ablauf der Beihilfe mindestens ein Jahr lang weiterbeschäftigt wird. In Bulgarien findet ein ähnliches System Anwendung, dort beträgt die Beschäftigungsfrist jedoch drei Jahre. Im Vereinigten Königreich hingegen, ist die unter dem Arbeits-Einführungs-System gewährte Geldleistung an die Bedingung gebunden, dass der unter diesem System angebotene Arbeitsplatz mindestens 6 Monate nach Ende der Probezeit weitergeführt wird. In anderen Ländern ist vorgeschrieben, dass der Arbeitgeber den Betroffenen einen unbefristeten Arbeitsvertrag anbieten muss (Portugal) oder zumindest ein Beschäftigungsverhältnis für die Dauer von drei Jahren (Spanien). In Spanien werden dem Arbeitgeber bestimmte Sozialabgaben erlassen, wenn er einen befristeten in einen unbefristeten Arbeitsvertrag umwandelt. In Luxemburg sind Arbeitgeber gezwungen, eine Geldbuße zu entrichten, wenn sie die betroffene Person entlassen oder sich weigern, ihr ein angemessenes Beschäftigungsverhältnis anzubieten.

### *III.3.2. Servicezentren für Arbeitgeber*

In einigen Ländern existieren eigene Servicezentren für Arbeitgeber, die diese dabei unterstützen sollen, ein geeignetes Arbeitsumfeld für Menschen mit Behinderungen zu schaffen. In Österreich wurden Servicezentren eingerichtet, in denen kleinen und mittelständischen Unternehmen Beratung und Unterstützung bei der Einstellung von Menschen mit Behinderungen, bei der Anpassung des Arbeitsplatzes an die speziellen Bedürfnisse der Betroffenen und bei der Wahrung von bestehenden Beschäftigungsverhältnissen gewährt wird. In Norwegen hat die Regierung zusammen mit Sozialpartnern und Arbeitgebern ein dreiseitiges Abkommen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit gesundheitlichen Problemen in den Arbeitsmarkt geschlossen. Spezialisierte Arbeitszentren wurden zu diesem Zweck eingerichtet. Hier werden Informationen bereitgestellt, Beratung und Hilfe angeboten und Unterstützung für die

Unternehmen koordiniert. In Frankreich arbeiten die Regierungsstellen mit den örtlichen Behörden und einem gesonderten Verband zusammen, der sich schwerpunktmäßig für die berufliche (Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen im Kontext einer konzertierten Regionalpolitik einsetzt. Somit soll betroffenen Arbeitnehmern und -gebern die nötige Unterstützung zuteil werden, die für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist. In Dänemark wurde eine neue Strategie lanciert, die u.a. die Förderung des Austausches relevanter Informationen zwischen Arbeitgebern zum Ziel hat.

### *III.3.3. Quotensysteme*

Aus den Länderberichten geht hervor, dass eine Reihe von Ländern Quotenregelungen anwenden. Diese sollen gewährleisten, dass Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden. Die Regelungen sind insbesondere für Menschen mit einer eingetragenen Behinderung gedacht, oder zielen auf Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit in Höhe eines gewissen Grades und auf Personengruppen mit einer schweren Behinderung ab. In einigen Ländern werden Quotensysteme nur im öffentlichen Sektor angewendet. Dies gilt derzeit insbesondere für Irland. Belgien wird dem irischen Beispiel jedoch ab dem 01. Januar 2010 folgen. In Zypern wurde kürzlich ein Antrag eingereicht, Quotenregelungen ebenfalls nach dem Vorbild Irlands einzuführen. In anderen Ländern mit Quotenregelungen sind Arbeitgeber des öffentlichen und privaten Sektors dazu verpflichtet, eine gewisse Mindestanzahl von Arbeitnehmern mit Behinderungen oder verminderter Erwerbsfähigkeit zu beschäftigen.

In anderen Staaten, darunter Bulgarien, Griechenland, Italien, Rumänien und Spanien, sind Arbeitgeber, die mindestens 50 Beschäftigte haben, dazu verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz der Arbeitsplätze an Menschen mit Behinderungen zu vergeben. Wieder andere Länder wie die Tschechische Republik, Luxemburg und Polen fordern dies von Arbeitgebern, die 25 Beschäftigte oder mehr haben, während in Deutschland, Frankreich, Slowenien und der Slowakei bereits eine Mindestanzahl von 20 Beschäftigten zu dieser Verpflichtung führt. Der Prozentsatz variiert von 2% (in Griechenland und Spanien; in Bulgarien und Slowenien findet der Prozentsatz nur auf den öffentlichen Dienst Anwendung) bis zu 7% (Italien). In Rumänien und der Tschechischen Republik liegt der Satz bei 4%, in Deutschland bei 5% und in Frankreich und Polen bei 6%. Je nach Sektor, in dem der Arbeitgeber tätig ist, kann der Prozentsatz ebenfalls unterschiedlich hoch sein. In Bulgarien liegt der Prozentsatz der Privatwirtschaft zwischen 4 und 10% und in Slowenien zwischen 2 und 6%. In Norwegen hingegen werden Quotenregelungen nur auf freiwilliger Basis angewendet.

Im Allgemeinen werden bei Nichteinhaltung der Quotenregelungen Sanktionen verhängt. Einige Länder verlangen von Arbeitgebern, die die Quote missachten, eine monatliche Zahlung an einen Fonds oder den Staatshaushalt; diese Gelder wiederum sind im Vorhinein für die Finanzierung spezifischer Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. In diesem Fall beschäftigt der Arbeitgeber die erforderliche Anzahl an Menschen mit Behinderungen nicht selbst, sondern unterstützt deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder innerhalb anderer (gemeinnütziger) Unternehmen oder in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen durch seinen finanziellen Beitrag.

Auch besteht für Arbeitgeber die Möglichkeit, zwischen beiden Varianten zu wählen. Entweder beschäftigen sie die vorgeschriebene Anzahl an Menschen mit Behinderungen oder entrichten einen finanziellen Beitrag zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in

die Erwerbstätigkeit. Beispiele für diese Regelung gibt es in der Tschechischen Republik und Rumänien, wo Arbeitgeber die Möglichkeit haben, Produkte oder Dienstleistungen von gemeinnützigen Unternehmen oder Werkstätten für Menschen mit Behinderungen zu kaufen. Dabei handelt es sich um Unternehmen, in denen mindestens 50% (gemeinnützige Unternehmen) bzw. 60% (Werkstätten) der Belegschaft Menschen mit Behinderungen sind. In der Tschechischen Republik können Arbeitgeber an Unternehmen dieser Art Aufträge vergeben oder Produkte und Dienstleistungen von Menschen mit Behinderungen beziehen, die selbständig beschäftigt sind. In der Slowakei bestehen vergleichbare Systeme. In Spanien haben Arbeitgeber, die ihren Verpflichtungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nicht nachkommen, die Wahl zwischen der Entrichtung einer Spende an ein gemeinnütziges Unternehmen oder an spezielle Beschäftigungszentren für Menschen mit Behinderungen. Eine weitere Variante sieht vor, Verträge mit diesen Zentren abzuschließen, auf deren Grundlage Arbeitgeber unterstützte Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen in ihren Unternehmen schaffen (so genannte „labour enclave“). In Frankreich haben Arbeitgeber die Wahl, die Quotenregelungen entweder durch die Beschäftigung der entsprechenden Anzahl an Personen oder durch Abschluss eines Untervertrages mit Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und gemeinnützigen Unternehmen einzuhalten. Sie können aber auch durch Abschluss eines Abkommens, auf dessen Grundlage Menschen mit Behinderungen das Recht auf berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder berufliche Eingliederung in das Unternehmen erhalten, ihren Verpflichtungen nachkommen. Eine weitere Möglichkeit sieht vor, monatlich einen Beitrag an den nationalen Verband der Menschen mit Behinderungen zu entrichten, der der beruflichen (Wieder)eingliederung benachteiligter Personen zugute kommt.

In anderen Ländern sind Arbeitgeber dazu aufgefordert, die Quotensysteme zu beachten, da sie für die Zeiträume, in denen sie die Quote nicht erfüllen, das Recht auf finanzielle Beihilfen und Zuwendungen verlieren. Zu diesen Ländern zählen unter anderem Polen und Luxemburg. In Deutschland gelten andere Bestimmungen, mit denen die Quotenregelungen eingehalten werden sollen. Hier werden Arbeitgeber mit einer Reihe von finanziellen Zuschüssen bedacht, wenn sie Menschen mit Behinderungen einstellen oder im Beschäftigungsverhältnis halten. In diesem Fall stellen die Zuschüsse und Beihilfen eine Belohnung für die Bereitschaft der Arbeitgeber dar, Menschen mit schweren Behinderungen zu beschäftigen.

Eine weitere Gruppe von Ländern sieht vor, die Arbeitgeber, die *nicht* unter die Quotenregelungen fallen und diese dennoch einhalten (zum Beispiel kleine Unternehmen) und Arbeitgeber, die die vorgeschriebene Quote sogar überschreiten, für ihre Bemühungen mit einem Bonus zu belohnen. Dieser Bonus kann das Recht bedeuten, keine Sozialleistungen für die über die Quote hinaus im Unternehmen beschäftigten Personen zahlen zu müssen (Slowenien). Eine andere Variante ist ein Bonus in Form von Steuererleichterungen (Spanien). In Bulgarien werden für die Kosten, die mit der Schaffung unterstützter Beschäftigungsmöglichkeiten einhergehen, finanzielle Zuschüsse in Form von Steuerermäßigungen gewährt. In Bulgarien sind diese Zuwendungen jedoch an die Bedingung geknüpft, dass dadurch eingesparte Gelder in das Unternehmen zurückfließen. Das kann beispielsweise bedeuten, dass besondere technische Ausrüstung oder Maschinen angeschafft werden, die Menschen mit Behinderungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen. Oder die Gelder werden dazu verwendet, die Kosten, die durch die Einrichtung eines flexiblen Beschäftigungsverhältnisses einhergehen, auszugleichen. In Deutschland werden derartige Bonusleistungen auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen für ältere Menschen mit



Behinderungen ausgezahlt. Zuschüsse werden aber auch gezahlt für den Fall, dass Menschen mit Behinderungen an speziellen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung ihrer Erwerbsfähigkeit teilgenommen haben, die aber aufgrund der Wirtschaftskrise die Teilnahme an diesen Programmen beenden mussten. In den Niederlanden können Arbeitgeber eine Beitragskürzung für ältere Personen, die Behindertenbeihilfe empfangen, beantragen, wenn sie eine solche Person einstellen. Die Kürzung wird für höchstens drei Jahre gewährt. Außerdem könne Arbeitgeber Beitragskürzungen für Personen mit Behinderungen, die Behindertenbeihilfe empfangen, beantragen, wenn sie eine solche Person einstellen. Die Kürzung wird für höchstens drei Jahre gewährt.

#### **IV. Schlussfolgerungen**

Auf der Grundlage der in den Länderberichten enthaltenen Informationen ist die Behauptung gerechtfertigt, dass zahlreiche und ernsthafte Bemühungen, Maßnahmen und Initiativen unternommen wurden, um die Ziele der Europäischen Union zur aktiven Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt in nationales Recht umzusetzen.

In der Regel tragen die Maßnahmen, die zur (Wieder)eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die nationalen Systeme zur sozialen Sicherung integriert wurden, den Hauptzielen des Disability Action Plans Rechnung. Dieser Aktionsplan der Europäischen Union gründet auf dem Ansatz der aktiven Einbeziehung. Die zahlreichen persönlichen Unterstützungsmaßnahmen zur Überwindung der Hindernisse, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Fortkommen auf dem Arbeitsmarkt hindern, belegen dies auf anschauliche Art und Weise. Darüber hinaus gibt es in vielen nationalen Gesetzgebungen zur sozialen Sicherung gesonderte Bestimmungen, mit denen Menschen mit Behinderungen dazu ermutigt werden, eine Beschäftigung aufzunehmen und Arbeitgeber dazu aufgefordert sind, dieser Personengruppe zu einem dauerhaften und angemessenen Beschäftigungsverhältnis zu verhelfen.

Die nationalen Berichte belegen, dass in vielen Ländern sehr viel Wert auf die Schaffung unterstützter und flexibler Beschäftigungsmöglichkeiten gelegt wird, damit bisher benachteiligte Personen ihr berufliches Potential voll entfalten können. In einer Vielzahl von Ländern hat dies zu einer Reihe von Maßnahmen geführt, die sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber dazu ermutigen und dabei unterstützen sollen, die verbleibende Erwerbsfähigkeit der Betroffenen so produktiv wie möglich zu nutzen. In vielen Ländern geht dies Hand in Hand mit Reformen zu Renten bei Erwerbsunfähigkeit. Indem der Zeitpunkt, zu dem eine volle Erwerbsunfähigkeitsleistung ausgezahlt wird, hinausgezögert wird, sollen Menschen mit Behinderungen auf ihre verbleibende Erwerbsfähigkeit aufmerksam gemacht werden.

In ihrer Gesamtheit tragen die angeführten Maßnahmen entscheidend dazu bei, die übergeordneten Ziele zur vollwertigen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft zu erreichen. Unbestritten bleibt, dass es innerhalb der Gemeinschaft der MISSOC-Länder unterschiedliche nationale Ansätze zur Erreichung dieses übergeordneten Ziels gibt. Dennoch tragen alle Ansätze dazu bei, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in die Praxis umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund ist nur schwer vermittelbar, wie die statistischen Daten zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zustande kommen. Aus den Daten geht hervor, dass lediglich 50% der Menschen mit Behinderungen einer Beschäftigung nachgehen und ein großer Teil der verbleibenden Gruppe nach eigener Ansicht in der Lage ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, vorausgesetzt sie erhalten die notwendige Unterstützung. Diese Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass hinsichtlich der Situation von Menschen mit Behinderungen großer Verbesserungsbedarf besteht. In diesem Kontext wäre es sicherlich lohnend, die Gründe für die immer noch bestehende Ausgrenzung dieser Personengruppe vom Arbeitsmarkt zu erforschen. Dies gilt insbesondere angesichts der Vielzahl der Maßnahmen, die in den MISSOC-Ländern zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen bestehen. Für diesen Zweck sind jedoch weitere Studien und Forschung notwendig. Diese könnten beispielsweise untersuchen, wie wirkungsvoll die bisherigen

Maßnahmen sind und welche nachteiligen Auswirkungen mit den damit verbundenen Auflagen einhergehen.